جامعة الجزائر

كلية الحقوق

النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي

رسالة نيل شهادة الماجستير

تخصص : قانون عام

من إعداد الطالب :

عيساني عبد الحميد

تحت إشراف :

عطاء الله بوحميدة

السنة الجامعية : 2012

مـقـدمـة.

إنه إذا كانت الدولة تتأثر بالأسلوب الذي تنتهجه في تنظيمها الإداري بالظروف الإجتماعية و السياسية الخاصة بها ومدى تأصل الديمقراطية فيها،فهي وبخصوص توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية بالدولة،تأخذ إما بنظام المركزية أو اللامركزية، كأساليب فنية أو تقنية- méthodes techniques - أومن خلال المزج بينهما، وهذا بما يتلاءم ووضعيتها،فيختلف بين دولة وأخرى.إلا أن اللامركزية الإقليمية تبقى من أهم تطبيقات نظرية اللامركزية الإدارية.

وللامركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما:

أولا اللامركزية الإقليمية أو المحلية .

ثانيا اللامركزية المصلحية أو المرفقية (مؤسسات عامة إدارية أو اقتصادية)

وسنتابع كل صورة على حدا.

وإذا كانت اللامركزية هي نظام يقوم على أساس تفتيت و توزيع السلطة الإدارية بين المركز والهيئات الأخرى المتمثلة في الجماعات المحلية اي البلدية و الولاية ، بغض النظر على الهيئات الإدارية الأخرى التي لا علاقة لها بموضوعنا، فالملاحظ أن مفهوم اللامركزية الذي استعمل في البداية للتعبير على طبيعة العلاقة القائمة بين الدولة و المجموعات المحلية ولقد أخذ بمرور الزمن منحى آخر وهو أنه قد أصبح مفهوما قانونيا وهذا عن طريق إدراجه بمختلف القوانين الأساسية أي الدساتير. ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل اطار وحدة الدولة.(1)

إنه وتجنبا للدخول في مختلف التعاريف و المفاهيم المتعلقة باللامركزية والإختلاف الموجود بين كل تعريف،نشير أن الذي يهمنا في الدراسة الحالية هي اللامركزية الإقليمية التي أشرنا إليها أعلاه و التي لها علاقة مباشرة بموضوعنا، هذه الأخيرة التي تقوم على أساس جغرافي وهذا نسبة للإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه،وسميت بالجماعات الإقليمية، لتمييزها عن الإدارة المركزية،فنشاطها محلي بحت و ليس وطني،وهو المصطلح الذي أخذ به عندنا في الجزائر.

---

(1)أنظر الميثاق الوطني الصادر بالأمر76- 57 المؤرخ في 05 يوليو76 يتضمن نشر الميثاق الوطني بالجريدة الرسمية رقم61.ص 914.

بينما في انكلترا وفي بعض الدول التي اتبعت نظامها تسمى "" بالحكم المحلي " نظرا للإستقلال الواسع الذي تتمتع به إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية.ولقد عرف نظام اللامركزية الإقليمية انتشارا واسعا إلى درجة أن هاجس الدول الحديثة أصبح يتمثل في مدى تحقيق التوازن اللازم لذالك. فاللامركزية الإدارية هي ضرورة ديمقراطية.بل إن الديمقراطية السياسية نظام أجوف إذا لم تصاحبها لامركزية إدارية، لأن اهتمام المواطن بالشؤون العامة،هو فرع من اهتمامه بشؤون إقليمه.

ولهذا فالدساتير الديمقراطية تنص عادة على اللامركزية الإدارية وتفرز لها أحكاما خاصة ومن ثم يمكن اعتبار اللامركزية الإدارية ربيبة النظم الديمقراطية.(1)

وتستهدف اللامركزية منح المجموعات كل الوسائل و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية الإقليم.

وبذالك تصبح هذه المجموعات هي الجهاز القاعدي للبناء الوطني الذي يرتبط نشاطه الخلاق بالمشاكل الملموسة التي تعيشها الجماهير الشعبية ،مما يشكل محركا قويا لعملية التنمية في البلاد.(2)

وتحتل دراسة الإدارة المحلية مكانا هاما و بارزا داخل ذالك الفرع الأخير من فروع القانون الإداري، نظرا لما لتلك الإدارة من آثار بعيدة المدى على المستوى السياسي وعلى الصعيد الإداري،فعلى المستوى السياسي تعتبر الإدارة المحلية تطبيقا للأفكار والمبادئ الديمقراطية في مجال الإدارة العامة،بل تعتبر مقدمة للديمقراطية السياسية وتتمة لها،ونؤيد تماما ما قاله العالم الفرنسي ((دى توكفيل)) من: ان المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية هي التي تبني قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي لقضية الحرية ما تؤديه المدارس الإبتدائية في قضية العلم فهي تذيقهم طعم الحرية عن كثب وتدربهم على التمتع بها وحسن استعمالها.(3)

---

(1)أنظر:الدكتور سليمان محمد الطماوي:مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة- الكتاب الأول. دار الفكر العربي.1977.ص 139.

(2)أنظر الميثاق الوطني.ص 914.

(3)أنظر: الدكتور محمد عبد ا العربي:نظام الإدارة المحلية.فلسفته وأحكامه.ص16.نقلا عن:محمد محمد إبراهيم رمضان:رسالة دكتوراه في الحقوق. جامعة عين شمس.كلية الحقوق.ص 16 .

أما على الصعيد الإداري،فقد تبين منذ أمد طويل المزايا الكثيرة التي تحققها الإدارة المحلية والتي لخص نتائجها نابليون الثالث بقوله:((إنه بالإمكان أن نحكم عن بعد ولكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب.))(1) {on n’administre bien que de prés}
وليس من باب :كل مبادرة من قبل الدولة هي شرعية،وكل مبادرة محلية ينظر اليها بعين الريبة.(2)
{toute initiative de l’etat est légitime. Toute initiative locale est regardée comme suspecte}
فسعيها الدائم أن تكون هي الكل،يجعلها مبادرة مهددة في الغالب بأن تصبح لا شيء.(3)
{à vouloir être tout, il est souvent menacé de n’être plus rien. }

لهذا وجب أن تكون نظرة الدولة إليها دائما على أساس أنها أداة تواصل و تكامل بينها وبين الإدارة المركزية في العاصمة،وبقائها أو زوالها مرهون بقدر : ما تعكس حاجات المواطنين والإستجابة لرغباتهم وتحقيق مطالبهم وأمانيهم.
إن قربها من المواطنين يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف و الحاجات والأماني المحلية. كما يمنحها دعما ضروريا لحشد الطاقات و تعبئة الموارد، ويهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير.
فالمساهمة الشعبية هي روح الإدارة المحلية ، والمحور الذي ترتكز عليه(4)
وإذا كان للإدارة المحلية وظيفة مهمة في عملية التنمية ، تتمحور أساسا في إشراك المواطنين المحليين في التسيير للهيئات المحلية وتوعيتهم وتثقيفهم كما سبق وأن أشرنا له أعلاه ، إلا أن الملفت للإنتباه هو أن مفهوم الإدارة المحلية في بلادنا لا يزال غامضا، فالكل يفهمها بطريقته الخاصة ووفقا للتأثيرات المتباينة التي يخضع لها، ومبعث ذلك هو وجود التداخل الإداري السياسي السائد.

---

(1)HERVE DETTON.L : administration régionale et locale en France. Paris .1961,p9. نقلا عن محمد محمد إبراهيم رمضان .المرجع السابق.

(2)Voir : vivre ensemble rapport de la commission de développement des responsabilités locales.la documentation française. 1976,p399

(3) voir : YVES MENY. Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945- 1969).L.G.D.J,1974,p X.

(4):أنظر الدكتور: خالد سماره الزعبي. تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها. منشأة المعارف بالإسكندرية.1984.ص 9.

لهذا نجد أن من بين هذه الجماعات المحلية ،التي حظيت بمكانة خاصة في المواثيق و الدساتير الجزائرية هي البلدية ، والتي سنسلط الضوء فيها على نظام مداولات مجلسها. ولا شك أن معيار الحكم على قيمة أي نظام في الإدارة المحلية هي مقدار ما يسمح به للمجالس المحلية من سلطات واشتراك في الرقابة ، الإشراف و التنفيذ في رعاية شؤون وحداتها دون قيود كبيرة من الحكومة المركزية.(1)

وإن الدراسة الحالية لا تهدف أصلا الحكم على نظام الهيئة المحلية بقدر ما تهدف إلى تسليط الضوء على الميكانيزمات المختلفة لسير المجلس الشعبي البلدي، في إطارها القانوني والسعي لتوضيح جزء منها. ومما لاشك فيه أن أية دراسة لا يمكن لها بأي حال من الأحوال أن تكون غاية في حد ذاتها ، وإنما هي مجرد وسيلة ضمن سلسلة من الوسائل والغايات ، الهدف منها هو الخطو بخطوة ولوصغيرة تتمثل في بعض السنتيميترات في مجال البحث.

خصوصا إذا علمنا بالنقص الكبير عندنا في مجال الدراسات المتخصصة في القانون الإداري ولا سيما في مجال الإدارة المحلية.

لهذا ونظرا لكون موضوع البحث يتعلق بالنظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي والبلدية هي حلقة الوصل ،يكون لزاما علينا و قبل مناقشة ذالك،إفراد حيز نتناول فيه و لو بصورة وجيزة البلدية، مع تحديد مكانتها و دورها وكيفية عملها، ثم نعرج بعدها بالدراسة إلى القانون البلدي وبالتحديد إلى المداولات باعتبارها الوسيلة التي بواسطتها يعالج و يفصل المجلس الشعبي في قضايا البلدية ،وهذا بالتحديد لنظامها القانوني، أي مجموعة القواعد التي تحكمها من إعداد و إصدار و تنفيذ و رقابة وغيرها.

---

(1) أنظر. مصطفى الجندي. الإدارة المحلية وإستراتيجيتها. منشأة المعارف.بالإسكندرية.1987.ص.61.

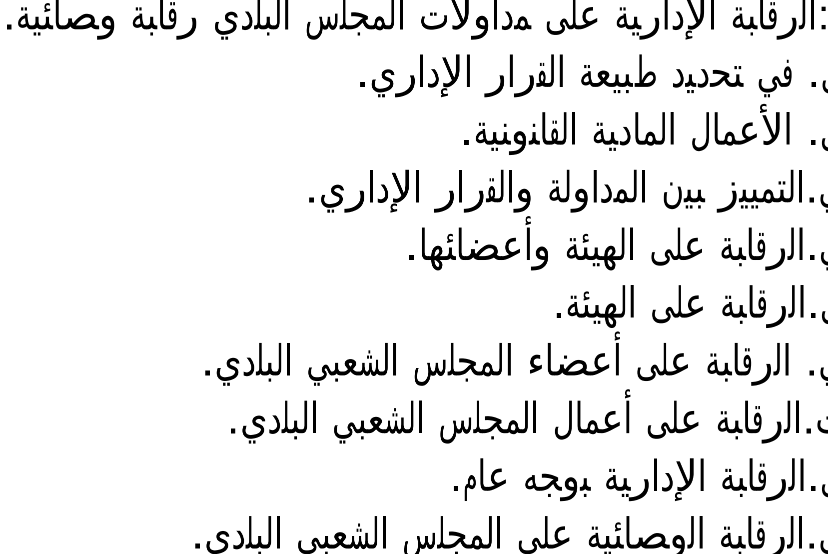
ومن هنا فإن هذه الدراسة تنبع أهميتها من الناحية العلمية في تسليط الضوء على بعض المفاهيم والأفكار التي تكاد تختلط ببعضها على نحو يصعب معه تمييزها.

فالمعلوم وهو أن نظام الإدارة المحلية قد واجه منذ الستينات تحديات تتصل بالتحولات التي شهدتها البلاد،فمن النظام الإشتراكي و الثورة الزراعية وميثاق البلدية و الولاية ونظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية والإنفتاح، وقانون البلدية لسنة 1990وجديده، هذه التحولات التي كانت ارتجالية سريعة وكبيرة ،أفرزتها وضعية سياسية معينة، وكانت سمتها البارزة التغيير من أجل التغيير، وليس التنظير للتغيير مع التحضير.

لهذا فالإشكالية المطروحة هي:
ماهو النظام القانوني للمداولات ، أي ماهي القواعد التي تحكمها ، إعدادا وإصدارا و تنفيذا وهل لها قوة إلزامية أم لا؟ ومن هي الجهة المخول لها قانونا مراقبتها ، وماهي طبيعة هذه الرقابة على الأعمال والأشخاص؟
وماهي طبيعة الرقابة المسلطة على البلدية، وفيم تتمثل الرقابة على الأعمال والأشخاص،وما هي آثارذلك ؟

وهذا ما سنسعى للإجابة عليه بإذن ا وفقا للخطة المتكونة من فصلين وهما على المنوال التالي :

الفصل الأول نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي آلية للمشاركة في التسيير.
المبحث الأول.المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية الإدارية.
المطلب الأول.مفهوم اللامركزية.
المطلب الثاني. البلدية جماعة إقليمية .
المبحث الثاني.المداولات وسيلة عمل المجلس الشعبي البلدي.
المطلب الأول.مداولات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانوني 1967 و 1990.
المطلب الثاني.التحديد لماهية المداولة.
المبحث الثالث.القوة التنفيذية للمداولات(نظام التصديق والمداولات)
المطلب الأول.المداولة قرار إداري واقف على شرط.
المطلب الثاني.نفاذ المداولات.



الفصل الثاني:الرقابة الإدارية على مداولات المجلس البلدي رقابة وصائية.

المبحث الأول. في تحديد طبيعة القرار الإداري.

المطلب الأول. الأعمال المادية القانونية.

المطلب الثاني.التمييز بين المداولة والقرار الإداري.

المبحث الثاني.الرقابة على الهيئة وأعضائها.

المطلب الأول.الرقابة على الهيئة.

المطلب الثاني. الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الثالث.الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول.الرقابة الإدارية بوجه عام.

المطلب الثاني.الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي.

الفصل الأول: نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي آلية للمشاركة في التسيير.

إن المجلس الشعبي البلدي ،وفي إطار ممارسته نشاطاته وآختصاصاته المتعددة المخولة له قانونا في تسيير أعمال البلدية، فهو يلجأ إلى المداولات ، باعتبار أن هذه الأخيرة تشكل آلية للمشاركة في التسييرو التجسيد لإرادة الهيئة المحلية كجهة مستقلة، انطلاقا من أن البلدية هي هيئة لامركزية ،أي أنها قاعدة للامركزية.وهذا ما سنتناوله في المبحث الموالي وما سيأتي من فقرات لاحقة.

المـبـحـث الأول.المجلس المنتخب قاعدة للـلامـركـزيـةالإدارية.

يكون من الصعوبة الشديدة ضبط و تحديد مفهوم اللامركزية، وهذا برغم ماخصص لها من كتابات و دراسات، فقد شغلت بال السياسيين و القانونيين على مستوى عدة أصعدة وعبر مراحل تطور المجتمعات،وبهذا كانت النتيجة هي أن الأمر بقي دائما مربوط بنتائج التأثر بفكر معين، الأنجلوساكسوني أو الفرنسي ...الخ .
كما أن الصعوبة في التعريف تكمن أصلا في عدم وجود (نظرية واحدة) ولا حتى وجود قانون يعرف باللامركزية التي هي في الواقع مجرد علاقة قانونية بين الدولة والمجموعات المحلية.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية.

اللامركزية ماهي سوى طريقة للإدارة كمثل طرق أخرى ،كثيرا ما يتباهون بمحاسنها،أكان ذالك على الصعيد التقني أو الايديلوجيا السياسية .(1)
إن هذا اللفظ هو أقل وضوحا من نظائره المستعملة في الخارج ،في ألمانيا (SELBSTNEWALTUG) أو انجلترا (LOCAL GOVERNMENT)، إذ أنه لا يعني سوى اتجاه تحويل السلطة من المركز وبذالك يجب توضيحه.(2)
إن مفهوم اللامركزية الإدارية هو مفهوم معقد بسبب إمكانية تطبيقه مرة على السلطات المحلية و مرة على الهيئات وبذالك يمكننا القول بأن رئيس البلدية هو عون لا مركزي وأن البلدية هي هيئة لامركزية :غير أنه و إذا كانت هذه العلاقة ضيقة فإن المفهومين لا يلتقيان.(3) إلا أنه وفي جميع الحالات فإن هذه المفاهيم (المركزية و اللامركزية) تطبق على ظاهرة عامة واحدة، هي التوزيع أو التقسيم للإختصاصات أو السلطات بين جهاز مركزي أو وطني وأجهزة غير مركزية أو مقاربة الهيئات(4)

---

(1)Charles cadoux- l’avenir de la décentralisation, AJDA,1963,p 268. (2) jean rivero :le droit administratif, paris Dalloz,7e éd 1975,p 307. (3) André de laubadere – traite de droit administratif,6è ed 1973,p88. (4) Charles Roig- théorie et réalité de la décentralisation, revue française de science politique, juin 1966,n° 3,p 446.

الفرع الأول:تعريف اللامركزيةالإقليمية وعناصرها.

اللامركزية الإدارية هي: جماعة محلية تضمها جماعة أوسع منها تدير شؤونها الخاصة بنفسها لكنها تبقى في نطاق الدولة،وبذلك تكون فكرة الإستقلال المحلي مبنية على اللامركزية.(1)

كما يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.(2)

أما من بين التعاريف للامركزية في الفقه الفرنسي المثيرة للاهتمام ،تعريف الأستاذ شارل إيسانمان: اللامركزية الإدارية هي ذالك النظام الذي تظهر فيه الأجهزة المحلية الأخرى غير الدولة بصفة أجهزة سامية تتحكم في النشاط { maitre de l'activité}.

وتحقيق هذا يتطلب أساسا أن الأجهزة المحلية يجب أن تكون مستقلة تماما عن أجهزة الدولة ، بمعنى التمتع الإرادي الخاص لهذه الأجهزة في أعمالها،وهذا طبعا ضمن الحدود القانونية، وسلبا هذا يستلزم أن أجهزة الدولة لا تملك حق إعاقة سيرها بمعنى قراراتها، ريثما هي مشروعة وهذا يستلزم عند ذلك استقلالا شخصيا كضمان للإستقلالية العضوية.(3) إن الملفت للإنتباه في هذا التعريف أنه يرمي إلى تمكين الهيئات المحلية من استقلالية أكبر في اتخاذ القرارات،مع استقلالية ذاتية اتجاه السلطة المركزية وزوال كل سلطة تجاه قرارات وأعمال الهيئة المحلية.إن للأستاذ فضلا كبيرا في تنقية مفهوم اللامركزية من بعض الشوائب ورفع اللبس والغموض عنه،إلا أن هذا التعريف الواضح على مستوى المفاهيم، لم يلق امتدادا له على مستوى التطبيق الإداري.(4)

- تـعـريـفـهـا.

وعليه فيبرزأنه ورغم تعدد التعريفات وتنوعها فهي تتفق على أن اللامركزية هي النظام الإداري الذي يقوم على أساس توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إدارية أو وحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية وتتمتع بمقتضاها بالشخصية المعنوية أي أنه اعتراف من طرف الدولة لمجموعات محلية منتخبة بحق تسيير شؤونها بنفسها و تحت وصايتها.

---

(1)أنظر:زهدي يكن.التنظيم الإداري.دار الثقافة.بيروت.ص 11.

(2) أنظرك الدكتور سليمان محمد الطماوي.المرجع السابق.ص 117.

(3)Voir :charles eisenmann :cours de droit administratif,tome I, L.G.D.J 1982 ,p 297.

(4)voir :yves meny :centralisation et décentralisation dans le débat français, (45- 69),L.G.D.J.1974, p 50.

- عناصر اللامركزية.

إنه ومن خلال تطرقنا للفقرة السابقة، عرفنا بأن اللامركزية تقوم على ركائز، هي ضرورية، يمكن تلخيصها في ما يلي:

أولا- المصالح المحلية أو الشؤون المحلية.

ثانيا- أجهزة محلية منتخبة ومستقلة – الديمقراطية -

ثالثا- الإستقلالية القانونية و المالية.

رابعا- الرقابة الوصائية.

ومن هنا سنناقش كل عنصرأوركيزة بصورة مستقلة تبعا.

أولا.الشؤون المحلية أو المصالح المحلية.- les affaires locales -

إن اللامركزية تهدف إلى توزيع متزن للصلاحيات و المهام،وفقا للتقسيم المنطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة ومن وراء ذالك تهدف إلى الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية ،أوكلتها لهذه الأجهزة المحلية المنتخبة و المستقلة في إدارة هذه المصالح،وفي المقابل فهذه تكون خاضعة للرقابة الوصائية.

مؤدى هذا هو أنه يجب أن تكون للهيئة المحلية أهداف خاصة تسعى لتحقيقها،أي حاجات محلية للمواطنين،تختلف عن الحاجات العامة لكل المواطنين الذين يقيمون في الدولة وهذا على صعيد كل منطقة في الوطن بصورة خاصة ،وبذالك فهي خدمة عامة محلية تختص بمنطقة ما و لا تهم بقية مناطق القطر- هي تضامن للمصالح- solidarité d’intérêts(1) فاللامركزية تستلزم التفرقة بين مجمل الحاجات التي يجب أن تقوم بها الإدارة المحلية و تلك التي تهم مجموع المواطنين. فالإعتراف بأن هناك فئة من الشؤون المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية هو أولى الإهتمامات لأية لامركزية.(2) أما العميد فيدال فيرى أن وجود مصالح متميزة في أصلها عامة هي الشرط الأول للامركزية.(3)

وعليه فإن الحركة التنقلية للإختصاصات بين المستوى المركزي و المستوى المحلي،يظهر على أنه لا توجد هناك مصلحة محلية أو وطنية بطبيعتها، فالإختصاصات كانت محلية أو وطنية تكون طبقا للقانون.(4)

---

(1) André de laubadere : traite de droit administratif, lgdj,8° éd ;1980,p 90.

(2)Voir. Jean rivero : droit administratif, dalloz 1975,p 307.

(3) Georges Vedel : droit administratif, themis 1973,p639.

(4) Jean marie pontier ; la répartition des compétences entre l’ état et les collectivités locales(bilan et perspectives)Aix Marseille 76 p116.

ثـانـيا.أجـهـزة مـحـلـيـة مـنـتـخـبـة و مـسـتـقـلـة.

مفاد هذا هو اعتراف من طرف الدولة لمجموعات محلية منتخبة بتسيير شؤونها بنفسها تحت وصاية الدولة.وحتى يسعنا القول بأن الهيئة المحلية هي مجموعة لا مركزية ،يجب أن تدير مصالحها بنفسها أي عن طريق أجهزة خاصة بها.(1)

فمشكلة اللامركزية هي أصلا مشكلة الحريات السياسية.(2)هي إعادة للسلطات المحلية الحريات اللازمة لتطورهم العادي، فهي تحقيق إدارة الحكم المحلي بنفسه، الحكم الذاتي.(3) فاللامركزية هي أحد القيم الديمقراطية ،لأنها تمكن من إدارة أكبر قدر من المصالح عن طريق من يهمهم أو ممثليهم(4) فجوهر اللامركزية هنا هو أن يعهد إلى أبناء المنطقة في إدارة مصالحهم بنفسهم وهذا عن طريق العملية الإنتخابية التي تشكل أحد مبادئ الديمقراطية.

ولكن هذه الحرية تبقى دائمة مقيدة بمبادئ ثلاثة هي :

- إن اختصاص الهيئات المحلية يقتصر على المرافق العامة المحلية لا القومية.
– ان هناك حد أدنى من الإختصاصات يجب على الهيئات المحلية أن تقوم بها،وهي ما يمكن تسميته بالمرافق العامة الإجبارية .
– ان الهيئات المحلية لا تستطيع ان تنشئ ما شاءت من المرافق الإقتصادية.(5)

---

(1)André de laubadere :traite de droit administratif,6° éd,1973 ;p90.

(2)H.berthelemy in :spyridou flogaitis,la notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie,lgdj 1979,p 13. (3)E.fontaine.in :spyridou flogaitis,ibidem p 13.

(4) George vedel,op cit,pp 639-640,également A.mahiou: cours d'institutions administratives,3° édition, opu,1981,p 70.

أيضا الدكتور سليمان محمد الطماوي:القانون الإداري.مطبعة دار الفكر 1975 ص 84.
(5) نقلا عن الدكتور خالد قباني:اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان.منشورات عويدات ومنشورات بحر المتوسط.لبنان.1981 ص5 - 125 jurisclasseur administratif.fas

ثالثا.الإستقلالية القانونية و المالية.

إن منح الشخصية المعنوية هي النتيجة الحتمية للامركزية،فهي الإعتراف بمصالح محمية قانونا.(1) فالإستقلال المالي ليس معناه الإمكانية النظرية في الحصول على ذمة مالية وإدارتها فحسب، بل الإمكانية العملية للجهاز اللامركزي للحصول على موارد مالية و الخيار في استعمالها الشيء الذي يعني أنه الشرط الأساسي للامركزية الحقيقة.(2)
وهنا في الواقع تكمن نقطة الضعف التي تشكل العائق الرئيسي في وجه الهيئات المحلية التي في غالبها تعيش كعالة على الدولة .حيث أنها تعتمد في تسييرها على المساعدات التي تقدمها الدولة (السلطة المركزية)كل سنة في إطار الإعتمادات المالية الممنوحة من ميزانية الدولة فنظام الإعتمادات غالبا ما يحدث عند الممثلين المحليين روح التسول (esprit de mendicité) والتي هي على العكس لكل لامركزية حقيقية.(3)
فنقص الموارد الخاصة للهيئات المحلية أدى إلى تقليل هام في استقلالها المالي.(4)
فوضعية الميزانية المحلية يبقى أحد المشاكل العويصة التي يجب الإعتكاف الفعلي عليها من أجل إيجاد حل حقيقي لها،يسمح بالتمتع بالحرية المطلوبة للهيئات المحلية.
ولذلك طالما أن هذه الهيئات لا تحصل على القدر الأدنى من الاستقلال المالي أي الموارد الخاصة،فإن استقلالها القانوني يبقى دائما شكلي مجرد من كل معنى.(5)
إن الإعتراف للهيئات اللامركزية بصلاحيات واسعة في مجال التقرير،وهذا من منطلق ما تستوجبه كل عملية إدارية واسعة النطاق،يبقى مجرد استقلال ظاهري فقط، إذا لم يدعم بالموارد المالية اللازمة و الكافية.

---

(1) GEORGES Vedel, ibidem p641, également JEAN rivero,p308.

(2) Georges VEDEL, ibidem p 641.

(3)- LOIC PHILIPE : les finances locales et l'imperatif de décentralisation :bilan et perspectives, la décentralisation pour la rénovation de l'état, op cit ,p162.

(4) LOIC PHILIP : ibidem p 168.

(5) AHMED MAHIOU : ibid,p 132.

لهذا فالإستقلالية المالية تستوجب في المقام الأول الإعتراف للمجموعات المحلية بالشخصية الإعتبارية المتميزة عن شخصية الدولة، والتي يترتب عنها نتائج قانونية.
تعرف الشخصية الإعتبارية – المعنوية – بأنها مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال يعترف لها القانون بالشخصية القانونية المقررة للأفراد أي للأشخاص الطبيعيين، أي أنها أهلية التصرف وقابلية اكتساب الحقوق والإلتزام بالوجبات.وحتى لا ندخل في متاهات الجدل الفقهي بخصوص نظرية الشخص الإعتباري بين المؤيد و المناهض، نشير فقط إلى أن الأشخاص المعنوية تنقسم إلى نوعين:
- أشخاص معنوية خاصة ـ خاضعة للقانون الخاص كالشركات التجارية و المدنية و المؤسسات الخاصة المختلفة ...الخ
- أشخاص معنوية عامة وإقليمية كالدولة والولاية والبلديات....الخ.
ولقد تضمن قانون البلدية بأحكامه النص على ذالك. كما أن القانون المدني بالمادتين: 49 و50 قد بين ذالك.فقد نص بالمادة 49 : الأشخاص الإعتبارية هي:
- الدولة ، الولاية البلدية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- الشركات المدنية و التجارية.
- الجمعيات و المؤسسات.
– الوقف.
– كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.)
وقد بين حقوق الشخص الإعتباري بالمادة 50 منه، فقد نص على :
(يتمتع الشخص الإعتباري بجميع الحقوق، إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون يكون لها خصوصا:
- ذمة مالية.
– أهلية ،في الحدود التي يعينها عقد انشاءها أو التي يقررها القانون.
– موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر، يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي، في الجزائر.
– نائب يعبر عن إرادتها.
– حق التقاضي.).فإن وجود مجموعات بشرية تجمعها مصالح مشتركة على الصعيد المحلي،يحتاج إلى ارادة موحدة تنطق باسم هذه المجموعات،فقامت إلى جانب الدولة أشخاص معنوية عامة اقليمية ترعى هذه المصالح و تباشر اختصاصاتها في حدود مكانية وجغرافية معينة.(1)

---

(1) أنظرالدكتور خالد قباني، المرجع السابق،ص85.

رابعا.الـرقـابـة الـوصـائـيـة.

إنه إذا كان الإعتراف و كما رأينا أعلاه بوجود مصالح محلية متميزة لهذه الأجهزة المحلية المنتخبة والمستقلة لإدارة وتسيير المصالح و الشؤون الخاصة بها ،غير أن مدى وجال هذا الإستقلال لن يكون مطلقا ، بل محدودا ومنظم في إطار الرقابة الوصائية التي تمارسها الدولة على هذه الجماعات المحلية وممثليها و أعمالهم وهذا طبقا للتفصيلات التي سنردها لاحقا بهذا البحث.

الفرع الثاني.اللامركزية المرفقية: المؤسسات العمومية الإدارية.

لقد سبق وأن أشرنا أعلاه أن اللامركزية الإدارية تقسم إلى قسمين أو أن لها صورتين وهي: اللامركزية الإقليمية أو المحلية وناقشناها أعلاه، واللامركزية المصلحية أو المرفقية (مؤسسات عمومية إدارية أو اقتصادية)، وهذا ما سنتطرق له كصورة ثانية أو كقسم ثاني للامركزية الإدارية. بالفقرة الموالية.

إنه وبعد ما كان دورا لدولة يقتصر في السابق على الحفاظ على الأمن والإستقرار، تطورت بعدها وأصبحت متدخلة في الحياة الإقتصادية، وهذا عن طريق إنشاء مؤسسات عمومية ، وكذالك دخولها القطاعات الإقتصادية الإستراتيجية التي لا يغامر فيها القطاع الخاص ، نظرا لدرجة الخطورة لهذه المشروعات ، فالربح فيها غير مضمون في الحال وكذالك تطلبها لرأس المال الكبير،ومن هنا أظن أنه الزامية خلق المؤسسات العامة التي تتحدد بمنح المرفق العام القومي او المحلي الشخصية المعنوية مع قدرمن الإستقلال...

لهذا سنسعى بهذه الفقرة إلى تسليط الضوء على مفهوم المؤسسات العمومية بصورة عامة مع تقديم بعض التعريف للمؤسسات العامة ثم التطرق لما هو عليه الحال بالجزائر.

إذا كانت المؤسسات العمومية الإدارية تعتبر أحد الأنماط الإدارية المكونة للنظام الإداري وأنها جهاز أو هيئة خاضعة للقانون العام وأمام غياب أي نص قانوني يشير إلى تعريف المؤسسة العمومية، إلا أنه يمكن اعتبارها نوعا من المرافق العامة التي تمنح لها الشخصية المعنوية وبموجبها يصبح لها قدرا من الإستقلال المالي والإداري مع خضوعها لرباط الوصاية الإدارية.

نجد هناك العديد من التعاريف بخصوص المؤسسات العامة، والتي من بينها التقليدي والحديث وإن كانت كلها تلتقي كما سيلي تبيانه في ضبط خصائص هذه المؤسسات إلى درجة ما. فهناك من يعرف المؤسسة العامة بأنها هيئة من هيئات عدم التركيز المتمتعة بالشخصية القانونية.(1) و هي وفقا للتعريف الكلاسيكي عبارة عن:

(مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ويتمتع بالشخصية المعنوية.(2)

---

(1) أنظر الدكتورسليمان محمد الطماوي.المرجع السابق.ص80.

(2) أنظر: أحمد محيو:محاضرات في المؤسسات الإدارية.ترجمة د.محمد عرب أصيلا. ديوان المطبوعات الجامعية 1990.ص.110.

وهناك من يرى بأنها:عبارة عن مرفق عام منح الشخصية المعنوية لتمكينه من الإستقلال في إدارته وذمته المالية عن السلطة الإدارية التي يتبعها، مع خضوعه لإشراف هذه السلطة ورقابتها.(1) فالمؤسسة العمومية بذلك هي مرفق عام يدارعن طريق هيئة عامة، تتمتع بالشخصية العمومية وبالإستقلال المالي في تسيير شؤون إدارة لامركزية.

ومفاد هذا هو بروز العناصر التالية :

- المؤسسة العمومية هي شخص قانوني عام يتمتع بالذمة المالية المستقلة لتحقيق أهدافه ومستخدمين تابعين له لتنفيذ مقرراته.
– له شكل قانوني خاص به لا مثيل له بالقانون الخاص.
– القيام بنشاط متميز يدخل في نطاق المرافق العمومية.
– الإرتباط بالسلطة العامة عن طريق رباط الوصاية.

فهذا النوع من اللامركزية يقوم على أساس تقني مؤداه تكليف شخص معنوي تحت صفة مؤسسة عامة، بنشاط معين (كالجامعة مثلا).(2)

إنه منح قسط من الإستقلالية لأحد المؤسسات العامة عن طريق منحه الشخصية المعنوية - لامركزية تقنية أو خاصة - (3)

فمن هنا وحتى يسعنا الكلام حقيقة على اللامركزية ،فيجب أن يكون للشخص المعنوي المعني استقلالية حقيقية على المستوى العضوي والوظيفي.(4)

فالمؤسسة العامة ما هي إلا طريقة ملائمة لعدم التركيز.(5)

فاللامركزية التقنية تنطبق في الغالب على مقتضيات التوزيع المنسجم للوظيفة الإدارية بين مختلف قطاعات الإدارة .(6)

فالتقنية المستعملة (القانونية) في الميدان التقني هي نفسها المستعملة في الميدان الإقليمي.(7) .

---

(1) أنظر.الدكتور: هاني على الطهراوي.القانون الإداري.الكتاب الأول.الدار العلمية الدولية ومكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع.عمان.2001 .ص 276 .

(2)voir : Georges Vedel :droit administratif, Thémis 1973, p639.

(4)voir :André de laubadere :traite de droit administratif. L.G.D.J, 8° Ed, 1980.P 90.

(5) voir : F.P.benoit :droit administratif français. Dalloz 1968.p202.

(6)voir : GEORGES VEDEL : op cit p 738.

(7) voir : Charles debbasch :traité de droit administratif, éd Cujas 1969,p 97.

أما الأستاذ فالين فيرى :
(إنه وكلما وجد مرفق عام يحقق مصالح عامة للسكان ومعترف له به بالشخصية المعنوية، وجدت المؤسسة العمومية.)
أما الفقيه " جيز" فيشترط في المؤسسة العمومية أن يتوفر عنصران: الأول المرفق العام والثاني الذمة المالية المخولة للمؤسسة المنفصلة عن ذمة الدولة.
وعليه وبناءا على كل ما سبق نستنتج أن للمؤسسات العمومية خصائص نجملها في ما يلي
- الدولة منشأها وتعود ملكيتها لها .
– هي عبارة عن مرفق عام.
– التخصص ويرمي نشاطه إلى اشباع الحاجات المادية العامة و المعنوية وليس الربح ويشمل مختلف الخدمات العامة المختلفة.
– يكون تسييرها عن طريق الأسلوب الإداري بواسطة المجالس أو اللجان.
– خاضعة لرقابة الوصاية الإدارية.
– لها ميزانية خاصة ، مصدرها ميزانية الدولة وهذا على شكل إعانة أو رأسمال خاص.
- إن قبولها للهبات يكون وفقا لشروط خاصة.

لقد سبق أعلاه وأن أشرنا بأن الدولة هي من تقوم بإنشاء المؤسسات العمومية وهذا لضرورات تسيير هذه المصالح بشكل دائم حسن ومطرد ، وهي كقاعدة عامة يرجع انشاءها للتنظيم، ما عدى فئة المؤسسات التي يعود فيها الإختصاص للقانون،وهذا وفقا ما هو مبين بأحكام المادة 122 الفقرة 29 من الدستور التي تنص:
(يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:
(29- إنشاء فئات المؤسسات).
وأن هذا النوع من المؤسسات هي تلك التي تتسم بالطابع الوطني والإستراتيجي فقط.
أما المؤسسات العمومية الولائية فقد نظم انشائها بمقتضى أحكام المادة 126 من القانون الولائي التي تنص:
(يمكن الولاية أن تحدث مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي قصد تسيير مصالحها العمومية.)
أما المؤسسات العمومية البلدية فقد نظمتها أحكام المادة 136 من القانون البلدي، التي تنص: (يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية والإستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية.)
وهنا لا بد من الإشارة بأن الإستقلالية المالية هذه ليست مطلقة تماما، بل مقيدة بقيدين:
أولهما هو قيد التخصص أي أن المؤسسة مرهونة بالغرض الذي قامت من أجل تحقيقه.
وثانيهما هو الرقابة ،أي التأكد من عدم خروجها عن القواعد المقررة لها بقانون إنشائها.

وفي هذا الباب يجب ملاحظة أن المشرع بقانون البلدية قد سمح لهذه الأخيرة في أنها تقوم باستغلال هذه المصالح العمومية عن طريق الإستغلال المباشرلها، أو عن طريق منح هذه المصالح وتمتعها بنوع من الإستقلال عن طريق منحها ميزانية مستقلة،وهذا بناءا على أحكام المادة: 134 من القانون البلدي.
كما أجاز المشرع في يكون للمؤسسات العمومية طابعا صناعيا أو تجاريا وهذا وفقا للغرض الذي أنشأت من أجله، عملا بأحكام المادة: 137 من القانون البلدي و المادة 127 من قانون الولاية، وهذا مع فارق بسيط في المصطلحات المستعملة و الصيغة التي وردت بها ففي القانون البلدي بالمادة 136 استعمل:(وفقا للغرض الذي أنشأت من أجله)
أما بالمادة 127 من قانون الولاية فقد استعمل :(حسب الهدف المنشود).

الأمر الذي قد يستشف منه أن الأهمية المولاة للمؤسسة الولائية هي أكبرمن نظيرتها في البلدية ، وأن المؤسسة الولائية أكثر بعدا من نظيرتها في البلدية بدليل – الغرض الذي أنشأت من أجله- كأنه محدود المدى أما: - الهدف المنشود – فهي تحاكي المستقبل.
ولكن ومهما يكن، فالنصين وبالنسبة للإنشاء يحيلاننا على التنظيم أي أن هذه المؤسسة يتم إنشائها عن طريق التنظيم.
ومن هنا نجد أن المشرع قد بين وفرق بين المؤسسات العمومية المحلية من جهة و المقاولات العمومية المحلية في انشائها وتنظيمها وسيرها وهذا بالمرسومين:
83 – 200 و 83 – 201 المؤرخين في: 19 مارس 1983.(1)
إنه وبرغم وجود مختلف العناصر والخصائص التي أشرنا اليها، المبينة للمؤسسة العمومية ، فقد كان من الصعب ببال إيجاد تعريف شامل وجامع حقا للمؤسسة العمومية ، كما أنه صادف وجود إشكال حقيقي في مدى تحديد المؤسسة العمومية من غيرها من المؤسسات، أين يجد القاضي الإداري نفسه في موقف حرج ، وهذا نظرا للتطور السريع الذي عرفته المجتمعات وأفرز تداخلا بين مختلف المؤسسات.
فبالرجوع إلى اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي مثلا نجد أنه اعتمد طريقة خاصة تسمى (la méthode du faisceau d’indice) التي تقوم على التأكد من وجود 04 عناصر في المؤسسة العمومية حتى يعتبرها كذالك :
1- الشخصية الإعتبارية.
2- أن يهدف نشاطها تحقيق منفعة عامة.
3- الإرتباط بمجموعة محلية.
4- مبدأ الإختصاص. (la soumission au principe de spécialité)

وعليه وعلى ضوء كل ما سبق قد يسأل سائل، ما الفرق بين المؤسسة العمومية و الهيئة المحلية؟
وللإجابة على هذا السؤال وباختصار نشير إلى:

1- إن الإشراف على الهيئة المحلية يكون عن طريق الإنتخاب ضمن الدائرة الإنتخابية المحددة قانونا لذالك وضمن الحدود البلدية، في حين أنه و بالنسبة للمؤسسة العمومية فيكون ذالك عن طريق التعيين للطاقم الإداري بواسطة المجالس أو اللجان.

2- تبعيتها للمجموعة المحلية وهذا على العكس من الهيئة المحلية.

3- الإختصاص بالنسبة للمؤسسة العمومية محدود بالمقارنة مع الهيئة المحلية وهو بالنسبة للهيئة العامة اختصاص عام.

4 - إن المؤسسات إما عامة وطنية ، أو إقليمية أي تخص جزء من الإقليم أو محلية ونشاطها يتمثل في مجال أو نوع معين ، في حين أن الهيئات المحلية هي على خلاف ذلك تماما،فهي أعم وأشمل ولها مجال أكبر .

5- تتمتع الهيئات المحلية باستقلال أكبر وأن استقلالها هذا هو استقلال أصيل مصدره المشرع، في حين أن المؤسسة العمومية استقلالها ضيق وهو منحة من قبل الجهة مصدر انشائها.

6- إن تحديد طبيعة اختصاص المؤسسة العمومية وجوبي عند الإنشاء وإلزامي في حين أنه بالنسبة للهيئة المحلية فهذا غير مطلوب، فاختصاصها عام كما أسلفنا.

7- يمكن أن انهاء وجود المؤسسة العمومية بالحل وأيلولة مالها إلى الدولة وبالتالي فتسحب الشخصية المعنوية منه،في حين أن ذالك لا يمكن يحدث بالنسبة للهيئة المحلية اللهم دمجها مثر مع هيئة محلية أخرى فقط وهنا تنتقل أموالها لهذه الهيئة.

---

(1) أنظر المرسوم 83- 200 المؤرخ في:19 مارس 1938 يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها. والمرسوم 83- 201 المؤرخ في:19 .03 .83 يحدد شروط إنشاء المقاولات العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها.
الجريدة الرسمية رقم 12 في:22. 03. 1983 الصفحات رقم: 801 و 805

المطلب الثاني. البلدية جماعة إقليمية قاعدية.

لقد احتل مفهوم اللامركزية ولا يزال، أهمية كبيرة على مستوى الخطاب السياسي، النابع من تيار الفكر السياسي ابان الحرب التحريرية (ميثاق الجزائر و ميثاق طرابلس).
وبذالك فبعد الإستقلال ، تمت بلورة هذا الفكر بالمواثيق الكبرى- الميثاق الوطني و الدساتير،بالإضافة إلى القوانين الأخرى.فنجد أن أول دستور للجزائر لسنة 1963 قد نص بالمادة 9 على :
" تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية و يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها.
تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية و الإقتصادية و الإجتماعية."
أما دستور 1976 فقد نص بالمادة 34 منه :
"يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات و المشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"
أما المادة 35 فتنص:(تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة.)
أما دستور1989 فقد نصت المادة 16 منه على
(يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.)
أما دستور1996 المعدل فقد احتفظ بنفس المادة 16 .
تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات المحلية الإقليمية الوسائل البشرية و المادية والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لها تقوم به الدولة.فلقد أشار الميثاق الوطني :
(ترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية في إطار وحدة الدولة.فتتولى السلطة المركزية مهام التصور و التخطيط و التوجيه و الرقابة و التنسيق و المتابعة و تنشيط الأجهزة التنفيذية القاعدية...)(1)
اللامركزية لا تعني تحويل للمشاكل من مستوى إلى آخر، بل هي عملية شاملة تخص كلا من الصلاحيات و الوسائل، ولا يكون لها أي معنى إذا كانت المجالس الشعبية التي تملك حرية البت تفتقر إلى الوسائل الضرورية لتحقيق إرادتها.(2)

---

(1)و(2) الميثاق الوطني 1976 ، الباب الثاني- المؤسسات الوطنية ، الفصل الثاني، خامسا الدولة واللامركزية.الجريدة الرسمية رقم 07 ،ص 201 و 202.

فما يمكن استنتاجه من كل هذا أن اللامركزية في الجزائر، هي من نوع خاص وهذا انطلاقا من نظامها السياسي الخاص بكل مرحلة تاريخية، الذي اعتمد في أساسه إلى التنظير لتحقيق مطامح الشعب ويسعى لتحقيق ذالك.لهذا فاللامركزية في الجزائر مرتبطة ارتباط وثيقا بنظرية تطور الدولة الجزائرية أولا وأخيرا.

ومن جهة أخرى نجد أن نظرية اللامركزية تجاذبها تيارين أيديولوجيان الأول ذاتي التسيير (autogestionnaire) والثاني تبرز فيه هيمنة الدولة .(ETATISTE)

و الحقيقة هي أنها و بتفحص المواثيق الكبرى من جهة و تتبع مسار المؤسسات و تطورها نلاحظ أن التيار الثاني هو الغالب ،فنلاحظ وجود الدولة و هيمنتها على جميع الأصعدة، خصوص بعد حركات التخلي على النظام الإشتراكي و السعي للتأسيس لنظام اقتصادي ليبرالي على الطريقة الجزائرية.

الفرع الأول: تعريف البلدية و هيئاتها.

لقد عرف القانون البلدي لسنة 1967 بالمادة الأولى منه."هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية و الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية الأساسية."

وأضاف بالمادة 2 منه " للبلدية اسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي المكون من نواب بلديين"(1).

فالبلدية اذن باعتبارها الخلية الأساسية للأمة هي وحدة مدمجة في الدولة ومن واجبها-بهذا الإعتبار- أن تكون في خدمتها،وهي مع ذالك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها.(2)

فالملفت للإنتباه وهو أن القانون:81- 09 المؤرخ في: 04 يوليو 1981 المعدل و المتمم للأمر67- 24 المؤرخ في: 18 يناير1967المتضمن القانون البلدي، كان يتسم بطابع ايديولوجي بارز، كما هو واضح من التعريف الوارد بمادته الأولى أين سبق فيها الطابع السياسي،والذي كان توجهه اشتراكيا كما هو معروف.كما نجد أنه قد أحدث تعديلات جوهرية بخصوص الصلاحيات الممنوحة للبلدية بالقانون البلدي. كماأن هناك من رأى بأن:نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هي صورة وحيدة وفريدة للامركزية الإدارية المطلقة،حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات و لجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الإنتخاب العام المباشرولا يوجد بينهم أي عضوتم تعيينه أوتكليفه(3)

---

(1) أنظرالأمر 67- 24 المؤرخ في 18 يناير67 المتضمن القانون البلدي.

(2)أنظر ميثاق البلدية الصادر عن وزارة الإعلام و الثقافة في أفريل 1979 ص21 .

(3) أنظر الدكتور عوابدي عمار:فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة.رسالة دكتورة:معهد الحقوق و العلوم الإدارية ،ص 861.

بينما في حقيقة الأمر،هو أن النظام الإداري الجزائري لم يكن يوما ما صورة وحيدة وفريدة للامركزية الإدارية المطلقة،بل على العكس بقي ولا يزال حبيس التوجهات السياسية و الرقابة الوصائية المثقلة لكاهله، كما سيلي تبيانه لاحقا.
وبذالك فيتضح و من أي توسع أكبر بالنسبة لهذه الفقرة هو المكانة الكبيرة التي نظر لها في أن يكون للبلدية مكانة حق مرموقة وشأن عظيم على المستوى الرسمي.ولقد رسخ دستور 1976 نفس المبدأ وهذا بمادته 36 الفقرة 2 منه فنص:" البلدية هي المجموعة الإقليمية و السياسية والإدارية والإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية في القاعدة."
لقد كان هذا مرتبط بالمرحلة الجديدة التي عرفتها البلاد فيما يخص بناء المؤسسات المختلفة ، سعيا منها على حسب القول السائد آنذاك وهو تلبية مطامح الشعب وهذا بما تفرضه عليها التنمية الوطنية ،انطلاقا من تحديد الدور الجديد للبلدية و مهامها تحديدا واسعا،هذه المرحلة التي يمكن اعتبارها مرحلة انتقالية بامتياز نظرا لما عرفته من حراك على مستوى البناء المؤسساتي والتشريعي. لأن دور البلدية أكبر من دور الولاية وهذا بحكم أنها أقرب من المواطن ومن جهة أخرى أن مهامها أكبر.
فالميزة الأساسية التي ظهر بها قانون 1967 أنه جاء متأثرا بالفكر الإشتراكي وعلى حسب الكثير من الكتاب أنه جمع بين نموذجين هما الفرنسي بحكم الموروث الثقافي واليوغسلافي ،فالأول اختصاص البلدية الواسع كما يظهرأما الثاني اليوغسلافي فهو المصدر الإيديولوجي- الإشتراكية- إلا أن الملاحظ وهو عدم مواكبة هذه النصوص للفكر الإشتراكي الذي تبنته الدولة والذي امتاز بهيمنة الحزب الشبه كلية على البلديات.
أما مرحلة التسعينات التي صدر فيها القانون 90- 08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية ،ولقد كانت السمة المميزة لهذا القانون هو خضوعه لأحكام و مبادئ جديدة أرساها دستور 1989 الذي أقر التعددية الحزبية ووضع حدا لهيمنة الحزب الواحد المتمثل في جبهة التحرير الوطني. مما أضفى على هذا القانون إذا أمكن القول طابعا تقنيا، تبلور بالخصوص في الإهتمام بالمجال الإقليمي بكل مكوناته الجغرافية و البشرية ، كما هو واضح من تعريفه للبلدية، فلقد نص دستور 1989 بالمادة 15 الفقرة 2:
" البلدية هي الجماعة القاعدية."

أولا. البلدية و مبدأ جماعية التسيير.

إن الديمقراطية التي نص عليها المشرع، لا يمكن تحقيقها بمجرد الإنتخاب، بل يجب وينبغي أن تستكمل بمبدأ الجماعية في التسيير.ولتسليط الضوء على ذالك سنعتمد قانون البلدية رقم:90. 08 المؤرخ في:17. 04. 1990 المتعلق بالبلدية، هذا القانون الذي

نتناوله بالدراسة في هذا البحث كون قانون 1981 قد ألغي وأنه كآخر قانون صدر يتعلق بالبلدية وعند الضرورة نجري مقارنة بقانون 81- 09 المؤرخ في 04 يوليو 1981

المعدل و المتمم للأمر 67- 24 المؤرخ في: 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية.
يقوم و يشرف على تسيير شؤون البلدية مجلس شعبي ورئيس المجلس الشعب البلدي الذي يسمى عادة برئيس البلدية،ولقد نصت المادة: 13 من قانون البلدية على أن:
"" للبلدية هيئتان هي:
– المجلس الشعبي البلدي.
– رئيس المجلس الشعبي البلدي. ""
تدير و تشرف على تسيير شؤون البلدية في حدود الصلاحيات المخولة لها بموجب قانون البلدية.فيا ترى مما يتشكل المجلس الشعبي البلدي، وكيفية عمله واختصاصاته؟وما هي وضعية رئيس البلدية، وعمله وعلاقته بالمجلس؟

إذا كانت اللامركزية الإدارية هي ذالك النظام الذي تظهر فيه الأجهزة المحلية الأخرى غير الدولة بصفة أجهزة سامية تتحكم في النشاط" maitre de l'activité " فتحقيق هذا يتطلب أساسا أن الأجهزة المحلية يجب أن تكون مستقلة تماما عن أجهزة الدولة ،بمعنى التمتع التام الإداري الخاص لهذه الأجهزة في أعمالها،وهذا طبعا في الحدود القانونية وسلبا هذا يستلزم أن أجهزة الدولة لا تملك حقا إعاقة سيرها، بمعنى قراراتها، ريثما هي مشروعة.
فهذا يستلزم استقلالا شخصيا كضمان للإستقلالية العضوية(1)
و الجدير بالملاحظة و هو أن دستور 1989 قد أشار و لو بصورة خاطفة إلى ذالك مما يفيد على وجود العزم في ترسيخ ذالك و هذا بالمادة 14 منه التي نصت:
" تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الإجتماعية .
المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته،و يراقب عمل السلطات العمومية".
سنحاول لاحقا الإجابة على هذه الإشكالية والتأكد من صحتها و هذا بعد التحليل لعمل المجلس الشعبي البلدي بهيئته المنتخبة و رئيسه.

---

1 - أنظر: Charles Eisnmann.cours de droit administratif, tome1.LGDJ.1982 page 297

يتكون المجلس الشعبي البلدي من مجموعة المنتخبين المختارين من قبل سكان البلدية عن طريق الإقتراع العام السري المباشر،لمدة خمس سنوات ،يتفاوت فيه عدد الأعضاء أي أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية الناتج ،وهذا طبقا لأحكام المواد:61 و81 من قانون الإنتخابات المعدل و المتمم.(1)
وأن هذه النسب هي محددة على النحو التالي:
- 7 أعضاء في البلدية التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10.001 و 20.000 نسمة.
-11 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
-15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.
-23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 100.001 إلى 200.000 نسمة.
–33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها عن 200.001 نسمة

إنه من الضروري وقبل التطرق إلى دراسة تكوين المجلس الشعبي البلدي ، يجب دراسة النظام الإنتخابي البلدي، انطلاقا من أن المجلس الشعبي البلدي هو مجلس منتخب ومنح مكانة لا يستهان بها في الدستور، كما أشرنا له سابقا، وهذا بالمادة:
14 الفقرة 2 منه :
(المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.) (2).
فالمجلس الشعبي البلدي من يتخذ بصورة جماعية القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية عن طريق التصويت بالأغلبية على المداولات، وبذلك فهو يجتمع دوريا وبصورة استثنائية كلما دعت ضرورات الحال إلى ذلك واقتضته الشؤون المحلية، فرئيس المجلس الشعبي لا يملك سلطة التقرير لوحده، بل الأغلبية من تقرر ذلك، وهو لا يسمو على بقية الأعضاء، إلا في حالة تعادل الأصوات، إذ يرجح صوته الكفة.

1- أنظرالأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في:06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات.

2- أنظر: دستور 1996 المرجع السابق.

ثانيا:المجلس الشعبي البلدي هيئة منتخبة.
إذا كان هناك من يرى في الإنتخاب عنصرا أساسيا في قيام واستقلال الإدارة المحلية فهناك فريق آخر يعارض الإنتخاب ويفضل التعيين إلا أنه و مهما قيل فيه ، وأكده جانب كبير من الفقه أنه الدعامة الأساسية لقيام الإدارة المحلية.
فهناك من يعتبر مثلا: "الإدارة لامركزية متى كانت منتخبة ،واعتبرها مركزية متى كانت معينة من قبل السلطة المركزية." (1)
فجوهر اللامركزية هنا ،هو أن يعهد إلى أبناء المنطقة في إدارة مصالحهم بنفسهم وهذا عن طريق الإنتخاب الذي يعد أحد مبادئ الديمقراطية. نظرا لكون أنه لا ديمقراطية بدون انتخاب وأن كل انتخاب يعني السياسة، فإن اللامركزية توجد على أساس أنها وسيلة التدخل السياسي للإدارة(2)
فالقول بأن اللامركزية هي أساس الديمقراطية، تعني أنه لا ديمقراطية بدونها وهذا خطأ فعلا، فلا الديمقراطية تولد حيث اللامركزية، ولا أن اللامركزية هي الموجدة للديمقراطية.(3)
إن مبدأ الإنتخاب يؤكد على البعد السياسي للإدارة المحلية ويعتبرها أكثر من مجرد لامركزية إدارية ، وأنه عبارة عن تزاوج بين الديمقراطية واللامركزية.(4)
ومهما يكن فالنظام الجزائري يقوم على أساس مبدأ الإنتخاب في تسيير هيئات الجماعات المحلية كمبدأ و خيار لا رجعة فيه.
لقد عرف قانون الإنتخابات رقم.89-13 المؤرخ في:7 غشت 89 تغيرا، مس بالخصوص توزيع المقاعد بناءا على الإقتراع النسبي على القائمة مع تطبيق قاعدة الباقي ألأقوى(5)

---

(1)أنظر. نقلا عن شيهوب مسعود. أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر ص 16.

(2)Voir :Georges burdeau : traite de science politique, tome II, (l’état) 2°ED.L.G.D.J.

(3)voir :spyridou Flogaitis : la notion de décentralisation en France, en Allemagne et en en Italie.L.G.D.J.1979 P 41

(4)أنظر.الدكتور:خالد سمارة الزعبي. المرجع السابق. ص 92.

(5) أنظرالمادة 75 و 76 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات المرجع السابق.

فبرغم أن عملية حساب توزيع المقاعد تتم وفقا لحسابات معقدة،إلا أنها لا تخرج من الحالات الثلاثة الآتية:
- الحالة الأولى هي: الحصول على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها على عدد من المقاعد يتناسب و النسبة المئوية للأصوات المحصل عليها المجبرة- arrondi - .
– الحالة الثانية هي : عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها ،ففيها تفوز القائمة على أعلى نسبة.
– الحالة الثالثة هي: في حالة عدم حصول أية قائمة متبقية على نسبة 7 % تحصل القائمة الفائزة على جميع المقاعد.(1) أما أهم تغيير أحدث نقلة نوعية على الصعيد المؤسساتي الوطني فقد تمثل في نظام التعددية الحزبية، وانهاء نظام هيمنة الحزب الواحد، فلقد نصت المادة 40 من الدستورعلى :"حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به "(2)
إن نظام الإنتخابات هذا المتعلق بتوزيع المقاعد طبقا لحسابات معقدة المحدث من قبل القانون 90-06 المشار اليه أعلاه،قدكان محل انتقادات لاذعة،فقد وجدت القوائم المتصدرة للنتائج نفسها قد حصلت على أكثر من حقها في هذه المقاعد ومن جهة أخرى فهي لا تعبر على الوزن الحقيقي لهذه الأحزاب،كما أنه لم تمنح نفس الفرص لكل الأحزاب بصورة عادلة وحقيقية لخوضها غمار الإنتخابات. كما أن السمة المميزة لقانون 90 أنه لم يكن انتقائيا في إعطاء الأولية لفئة العمال والفلاحين والمثقفين الثوريين كما كان في المرحلة السابقة.

- مبدأ انتخاب هيئات المداولة.

إنه وكما أسلفنا فتحقيقا لديمقراطية الأجهزة، اعتمد المشرع الإنتخاب الكامل لهيئات المداولة أي المجلس الشعبي البلدي.
فاختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريق الإنتخاب بما يحمله من معنى التفويض الشعبي و المساندة الجماهيرية، يعطي الوحدات المحلية وأعضاءها القدرة على حماية الإستقلال النظري المقرر للوحدات المحلية قانونا، وتمكنهم من الوقوف في وجه السلطة الوصائية إذ اعتدت على استقلالها.(3)

---

(5)و(6) أنظرا لمادة 76 القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات المرجع السابق.
(7) أنظر دستور 1989 المنشور بالجريدة الرسمية.

(8)أنظر:الدكتورمحمد محمد ابراهيم رمضان. المرجع السابق ص300.

تنتخب المجالس البلدية لمدة خمس سنوات، وتجري الإنتخابات في ظرف الثلاث أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية الجارية .
غير أن العهدة النيابية الجارية تمتد تلقائيا في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 90 و و96 من الدستور.(1)
يجب أن تتضمن قائمة المجالس البلدية عددا من المقاعد الواجب شغلها وعدد المستخلفين لا يقل عن نصف عدد المطلوب شغلها.(2)
يعتبر ايداع القائمة التي تتوفر فيها الشروط القانونية لدى الولاية تصريحا بالترشيح.
يقدم هذا التصريح الجماعي أحد المذكورين في القائمة.(3)
يكون الإقتراع عام ومباشر وسري(4).
يتضمن التصريح الموقع من طرف كل مرشح صراحة على ما يلي:
- الاسم و اللقب و الكنية إن وجدت وتاريخ و مكان الولادة و المهنة و العنوان الشخصي و المؤهلات العلمية لكل مرشح أصلي و مستخلف، و ترتيب كل واحد منهم في القائمة.
كما أنه ومع دخول نظام التعددية الحزبية،فقد أدخلت شروط أخرى تتناسب وهذا المبدأ.
- عنوان القائمة.
– الدائرة الإنتخابية التي تدخل فيها المنافسة.
– تحتوي القائمة في ملحقها على البرنامج الذي سيتم شرحه طوال الحملة الإنتخابية.
– يسلم للمصرح وصل ايداع.(5)

---

(1).أنظر: المادة 76 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات نفس المرجع.

(2). أنظر: المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات نفس المرجع.

(3).أنظر: المادة 81 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات نفس المرجع.

(4).أنظر المادة 5 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات نفس المرجع.

(5) أنظر: المادة 81 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات نفس المرجع.

1-***الشروط الإضافية لآنتخاب هيئات المداولة.***

يجب أن تكون القائمة المشار اليها أعلاه مقبولة من طرف جمعية أو عدة جمعيات ذات طابع سياسي وفي حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشيح تحت رعاية جمعية ذات طابع سياسي، ينبغي أن تدعم بتوقيع 5 % على الأقل من ناخبي دائرته الإنتخابية على ألا يقل العدد عن (150) ناخبا وأن لا يزيد عن (1000) ناخب .(1)

يجب تقديم التصريحات بالترشح 50 يوما قبل تاريخ الاقتراع.(2)

لا يجوز بعد تقديم الترشيحات القيام بأية اضافة أو الغاء أو تغيير للترتيب ما عدا في حالة الوفاة،أو حصول مانع قانوني،وفي هذه الحالة يمنح أجل آخر لتقديم ترشيح جديد،لا يمكن أن يتجاوز الشهر السابق لتاريخ الإقتراع.(3)

---

(1) .أنظر: المادة 82 من قانون الإنتخابات .

(2).أنظر المادة 83 من المرجع السابق.

(3). أنظر: المادة 84 من المرجع السابق.

فإذا كانت هذه وباختصار الشروط التي يقتضيها القانون في ما يخص أعضاء المجالس الشعبي البلدي المنتخب، فماهي الشروط المطلوبة في الناخب.

في حقيقة الأمر هذه الشروط لم تتغير وبقيت كماهي كلاسيكية ،تتسم بالبساطة، بهدف تمكين أكبر عدد ممكن من الناخبين الإقبال على الإقتراع وهذا تحقيقا لمبدأ عمومية الإنتخاب و تتمثل بالخصوص في ما يلي:

- أن يكون الناخب جزائريا أو جزائرية.
- بلغ من العمر 25 سنة يوم الإقتراع .
- متمتعا بحقوقه المدنية و السياسية.
- ولم يوجد في احدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به. (1)
- وأن يكون مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها موطنه.(2)

كما أن هناك فئة من المواطنين لا يمكنها أصلا التسجيل في القائمة الإنتخابية وهي على سبيل الحصر :

- الأشخاص المحكوم عليهم بسبب جناية.
- المحكوم عليهم بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الإنتخابات وفقا للمادتين 8و/2 و14 من قانون العقوبات.
- الذين كان سلوكهم أثناء ثورة التحرير الوطني ضد المصلحة الوطنية.
- المحجوزون و المحجوز عليهم.(3)

كما لا ننسى أن هناك فئة أخرى تدخل في ما يسمى بعد قابليتهم للإنتخاب وهي حالة خاصة جدا،تتعلق بوضعيتهم أو مسارهم المهني سابقا وتكون حالة المنع هذه وقتية فقط.

2- ***حالات عدم القابلية للإنتخاب.***

يعد غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل،في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: - الولاة.

- رؤساء الدوائر. - الكتاب العامون للولايات. - أعضاء المجالس التنفيذية.
- القضاة.
- أعضاء الجيش الوطني الشعبي.
- موظفو أسلاك الأمن الوطني.
- محاسبو أموال البلدية.
- مسؤولوالبلدية. (4)

---

(1) أنظر المادة 5 من قانون قانون الإنتخابات المرجع السابق.

(2) أنظر المادة 6 من قانون الإنتخابات المرجع السابق.

(3) أنظر المادة 7من قانون الإنتخابات المرجع السابق.

(4) انظر المادة 98 من قانون الإنتخابات المرجع السابق.

الفرع الثاني: حالات التنافي المطلقة مع المهام الإنتخابية

هناك بعض الحالات يكون فيها التعارض مطلقا مع المهمة الإنتخابية وهي : عدم جواز العضوية في عدة مجالس شعبية بلدية، أي عدم جواز الجمع بين العضوية لعدة بلديات في نفس الوقت أو بنفس القائمة الإنتخابية، ولقد نص على هذه الحالة المادة 58 من قانون البلدية 67-24 الذي ألغي،وبرغم هذا فقد رسخ العمل بهذا المبدأ.كما لا يمكن حتى أن يكون مرشحا أو مستخلفا في أكثر من قائمة واحدة أو أكثر من دائرة انتخابية واحدة.(1) كما أنه لا يمكن لأكثر من مترشحين ينتميان لأسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثالثة أن يكونا في نفس القائمة.(2) في حين أن قانون البلدية رقم 67-24 قد أجاز وبالنسبة للبلدية التي يبلغ عدد سكانها أقل من 5000 نسمة لأكثر من اثنين من الأقارب و الأصهار من الدرجة الأولى في أن يكونوا معا نوابا بلديين في مجلس شعبي بلدي واحد،ولم يجز لهم فقط في أن يكونوا أعضاء في الهيئة التنفيذية وهذا بمادته 59.
وعليه و بناءا على كل ما سبقت الإشارة إليه أعلاه،ومادام المجلس الشعبي هو هيئة ضرورية للحياة الإدارية في البلدية وهذا في إطار نظام الإدارة المحلية،وما دام أنه مجلس منتخب وأن العملية الإنتخابية له خصوصيات وضوابط،خصوصا لما يكون التنافس على أشده، فلا بد أن تنجر عنه مشاكل ونزاعات بالخصوص تلك المتعلقة بالمنازعات الإنتخابية،فكيف تتم معالجتها وما هي الجهة المختصة للبت فيها،ومن تتوفر فيهم الصفة للمطالبة بذالك.

أولا. الـعـمـلـيـة الإنـتـخـابـيـةالبلدية . (L’opération électorale)

تتمثل العملية الإنتخابية في مفهومها الضيق، التسخير المادي و البشري للإضطلاع بهذه المهة على المستوى المحلي ،مع اتخاذ كل التدابير الإجرائية المتعلقة بالإنتخاب،بدءا بالقائمة الإنتخابية، ومرورا بالإقتراع وما يليه من مراحل إلى غاية الإعلان الرسمي عن النتائج.
إنه و نظرا للطابع الخصوصي الذي تكتسيه الإنتخابات ولما لها من تأثير على الساحة الوطنية في جانبها السياسي بالخصوص،فقد أفرز لها قانون الإنتخاب أحكاما ردعية خاصة بالإضافة إلى ما أقره قانون العقوبات من أحكام،وهذا بغرض حماية العملية الإنتخابية وتوفير أكبر قدر من الضمانات،من أجل عدم الإخلال بالعملية الإنتخابية وتعطيل مجرياتها وهذا بالمواد:194 إلى غاية 219 من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخاب.(1)

---

(1) أنظر القانون العضوي المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخاب.

ثانيا: الـقـائـمـة الإنـتـخـابـيـة. – LA LISTE ELECTORALE

هي الوثيقة الرسمية التي يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذالك ما يمكن أن نسميه بالوعاء الإنتخابي، ونظرا لأهميتها وحساسيتها،فقد أحاطها المشرع بالحماية اللازمة. التسجيل في القوائم الإنتخابية اجباري بالنسبة لكل مواطن ومواطنة تتوفر في كل منهما الشروط المطلوبة قانون.(1)
يجب على كل الجزائريين و الجزائريات المتمتعين بحقوقهم المدنية و السياسية والذين لم يسبق لهم التسجيل في قائمة انتخابية أن يطلبوا تسجيلهم.(2)
ومن هذا المنطلق فقد جعل أن القوائم الإنتخابية دائمة وتتم مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة.كما يمكن مراجعتها استثنائيا بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الإنتخابية المتعلق باقتراع ما.(3)
يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعليق إشعار فتح فترة مراجعة القوائم الإنتخابية ابتداءا من فاتح أكتوبر من كل سنة.(4)
يتم إعداد القوائم الإنتخابية ومراجعتها في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية تتكون من:قاض يعينه المجلس الأعلى للقضاء المختص إقليميا رئيسا ورئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا، وممثل الوالي عضوا.(5)
إنه ومن باب اضفاء الشفافية على العملية الإنتخابية برمتها،فقد منح المشرع للناخب الحق في الإطلاع على القوائم الإنتخابية التي تعنيه.كما يمكن أن يطلع على القوائم الإنتخابية لممثلون المعتمدون قانونا للأحزاب السياسية و للمترشحين الأحرار.(6)
يمكن كل مواطن أغفل تسجيله في قائمة انتخابية أن يقدم شكواه إلى رئيس اللجنة الإدارية ضمن الأشكال والآجال المنصوص عليها في قانون الإنتخاب.(7)
لكل مواطن مسجل في إحدى القوائم الدائرة الإنتخابية أن يطلب كتابيا شطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل في نفس الدائرة ضمن الأشكال والآجال المنصوص عليها قانونا.(8)

---

(1) أنظر ا ادة 8 من القانون العضوي ا تعلق بالإنتخابات.

(2) أنظر ا ادة 9 من نفس القانون .

(3) أنظر ا ادة 16 نفس القانون.

(4) أنظر ا ادة 17 من نفس القانون .

(5) أنظر ا ادة 19 من نفس القانون .

(6) أنظر ا ادة 21 من نفس القانون .

(7) أنظر ا ادة 22 من نفس القانون .

(8) أنظر ا ادة 23 من نفس القانون .

ثالثا- التصويت أو الإقتراع. – LE SCRUTIN –

تستدعى الهيئة الإنتخابية بمرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة التي تسبق تاريخ اجراء الإنتخابات،مع مراعات الأحكام الصريحة الأخرى المتعلقة بذالك و المنصوص عليها في قانون الإنتخابات.(1)يمكن أن تتشكل الدائرة الإنتخابية من شطر بلدية أو من بلدية أو عدة بلديات .وتحدد الدائرة الإنتخابية عن طريق القانون.(2) يدوم الإقتراع يوما واحدا، يحدد بمرسوم رئاسي (3)إن التصويت يمتاز بأنه عام ومباشر وشخصي و سري وسنبين تباعا المقصود بكل ذالك.

1- الإقتراع عام.

إن المقصود بخاصية عمومية الإقتراع هو أنه يهدف إلى توسيع الهيئة الإنتخابية إلى استقطاب أكبر عدد ممكن ممن لهم مصلحة في الإنتخاب،وإن كان من المفروض أن كل شرائح المجتمع بمختلف أطيافها و التي تقيم فوق تراب البلدية لها مصلحة في ذالك مباشرة أو غير مباشرة.

2- الإقتراع مباشر.

يقصد به أن الناخب يقوم مباشرة باختيار ممثليه،وليس عبر هيئة وسيطة تقوم بدورها بانتخاب الممثلين.ولقد تم اعتماد هذا المبدأ في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

3- الإقتراع سري.

هو أن يقوم الناخب بشكل خفي ومن دون أن يشعر به أحد بالموقف الذي اتخذه في الإدلاء بصوته أو معرفة اتجاهه أو ميوله السياسية إن كانت له ميول،وكل هذا حرصا على حريته ومن أجل عدم التأثير عليه في عملية الإقتراع. يزود كل مكتب تصويت بمعزل واحد أو عدة معازل. يجب أن يتضمن المعزل سرية التصويت لكل ناخب، على أنه يلزم ألا تخفى عملية الانتخاب عن الجمهور.(4)

4- الإقتراع شخصي.القاعدة العامة هي أن الناخب يقوم بالعملية بنفسه أي بصورة شخصية.إلا أنه يمكن الخروج عن هذا عن طريق التصويت بوكالة.

يعين أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين و يسخرون بقرار من الوالي،من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية،باستثناء المترشحين و المنتمين إلى أحزابهم وأوليائهم المباشرين أو أصهارهم إلى غاية الدرجة الثانية بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين.(5)

---

(1) أنظر المادة 29 من القانون العضوي للإنتخاب.

(2) أنظر المادة 30 من نفس القانون.

(3) أنظر المادة 34 من نفس القانون .

(4) أنظر المادة47 من نفس القانون .

الفرع الثالث .المـنـازعات الإنتخابية.

أولا.صور النزاعات.

في البداية يجب التفرقة بين حالة الترشيح و الطعن في النتائج الإنتخابية، فبالنسبة لحالة رفض الترشيح، يشكل هذا نقطة البداية وينطلق من القائمة أي قائمة الترشيح الجماعي أو الترشيح الفردي إذا تعلق الأمر بمترشح حر أو مستقل عن أي حزب أو جمعية سياسية:
يجب أن يكون رفض الترشيح أو القائمة معللا، ويبلغ للمعني خلال عشرة أيام كاملة من تاريخ الإيداع.
إنه وكما سبقت الإشارة إليه أعلاه،فإنه من حق كل مواطن تم إغفال تسجيله بالقائمة الإنتخابية، برغم توافر شروط الناخب فيه أن يطلب تسجيله بالقائمة وهذا عن طريق تقديم شكوى إلى رئيس اللجنة الإدارية.
كما يمكن لأي مواطن معني بالعملية الإنتخابية والمسجل بإحدى القوائم الإنتخابية بالدائرة الإنتخابية ويكتشف أن هناك تزييف عن طريق وجود شخص مسجل بغير حق أو شخص مغفل ومسجل من جديد أن يطعن إداريا في ذالك وهذا أمام اللجنة الإدارية البلدية.
إن اختصاص اللجنة الإدارية البلدية يتمثل في أنها مكلفة بالإعداد و المراقبة و المراجعة الدورية للقوائم الإنتخابية.

وفي حالة منازعة الأمر من قبل صاحب أو أصحاب الشأن فيجب رفع الأمر لدى المحكمة المختصة محليا هذا في أجل يومين كاملين من تاريخ تبليغ الرفض.

وعلى الجهة القضائية التي يرفع أمامها النزاع أن تبت في النزاع خلال خمسة أيام كاملة، وعليها أن تبلغ قرارها فورا للأطراف المعنية و الوالي كذالك،هذا الأخير يقوم بتسجيل اسم المترشح أو القائمة المشمولة بذالك الرفض.علما بأن قرار المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن أي نهائي.(1)

---

(1) أنظرالمادة 113 من نفس القانون .

ثـانـيـا.الجهة القضائية المختصة.

يجب التذكير هنا في البداية أنه وبالنسبة للمنازعات الإدارية فيجب التفرقة بين مرحلة الطعن الإداري التي تسبق كل عملية قضائية و بين اللجوء للقضاء المختص بعد استيفاء عملية الطعن الإداري والذي في بعض الحالات يكون وجوبيا قبل اللجوء للقضاء.

لكل ناخب الحق في منازعة مشروعية عمليات التصويت في المكتب الذي انتخب فيه عن طريق احتجاج.يدون هذا الإحتجاج في محضر مكتب التصويت، يرسل إلى اللجنة الإنتخابية الولائية.
تفصل اللجنة الإنتخابية الولائية فصلا نهائيا في جميع الاحتجاجات المرفوعة إلييها و تصدر قراراتها في أجل اقصاه 10 أيام ابتداءا من تاريخ رفع القضية اليها.
تفصل اللجنة الإنتخابية الولائية في ذالك دون مصاريف إجرائية و بناءا على إشعار عادي تبلغه إلى الأطراف المعنية ،ولا تقبل قراراتها أي طعن.(1)
وفي حالة الفصل بإلغاء أو عدم صحة عمليات التصويت يعاد الإنتخاب موضوع الطعن ضمن نفس الأشكال المنصوص عليها في هذا القانون في ظرف 45 يوما على الأكثر من تاريخ قرارالفصل.(2)
وعليه وانطلاقا مما أسلفنا،يتضح جلية أن قانون الإنتخابات،وبالنسبة للمنازعات الإنتخابية قد وضع نظامين مختلفين،غير متكافئين،اذ وبالنسبة للترشيح فقد أوكل الأمر فيه للجهة القضائية المختصة أي أحال النزاع على العدالة في أنها تفصل في الأمر،و بالنسبة للإحتجاجات المتعلقة بالتصويت وعلى العكس تماما مما سبقت الإشارة اليه فقد أوكل الأمر للجنة الولائية في أنها تفصل في النزاع؟ صحيح أن اللجنة هذه بها قضاة فهي تتألف من ثلاثة (3) قضاة يعينهم وزير العدل،ولكن الإحتجاجات المتعلقة بالتصويت هي عملية أكبر من مسألة الترشيح نفسه أو قائمة الترشيح الجماعية،وأن السؤال الذي يطرح نفسه هو لماذا هذا الفصل بين النظامين وما هي الفائدة المرجوة من ذالك إن وجدت؟في حين أن التصويت هو الأولى والأهم بمكانة،إذا جازت المقارنة في مثل هذه الحالات.ومن جهة أخرى فقرار اللجنة و المحكمة على حد سواء نهائية و لا يجوز الطعن فيها.

---

(1) أنظر المادة 92 من نفس القانون السابق.

(2) أنظر المادة 96 من نفس القانون السابق .

المـبـحـث الثاني.المداولات وسيلة عمل المجاس الشعبي البلدي .

إذا كان للهيئات المحلية اختصاصات إدارية فإنها – أيضا – أجهزة ذات طابع سياسي طالما أنها أجهزة منتخبة ، فمن العبث افتراض فصلها عن السياسة ، بل أنها أحد المجالات التي تلتقي وتتفاعل فيها الإدارة و السياسة.(1)

إن تطبيق اللامركزية كما أشرنا اليه آنفا في تحديد العناصر المكونة للامركزية يستوجب ترك الشؤون المحلية للسلطات المتولدة عن الشعب في إطار الإنتخابات وهذا في وحدات الإدارة المحلية.

فهذه المصالح الخاصة بالوحدات المحلية و الحاجيات المعينة الخاصة بكل اقليم معين، تختلف تماما عن الحاجيات و المصالح الوطنية، ولهذا وجب التفريق بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية.

أما المهام ذات الطابع المحلي فهي تلك التي تقتصر على نطاق جغرافي محدد وتعتبر شأنا محليا خاصا كالشؤون المتعلقة بالماء والكهرباء و شبكة المواصلات و المساكن وأمور النظافة و المدارس وانشاء الحدائق و الساحات العامة و غيرها من الشؤون المحلية(2) على أن هناك بعض الشؤون التي يصعب التمييز بين كونها محلية أو قومية .

منها ما يتصل بوحدات الإدارة المحلية ومنها ما يتصل بالدولة.و الضابط في التمييز بين كون أية مهمة منها تتصل بالإدارة المحلية أو بادارة الدولة ككل، هي شمول هذه المهمة. فمتى كانت تتصل بإقليم واحد، فتعتبر من شأن الإقليم،و متى كانت تتصل بمهمة عامة على مستوى الدولة ككل فهي من مهام الدولة .(3)

لهذا فالسؤال الذي يطرح نفسه هو:ما هي اختصاصات الهيئات المحلية في الجزائر؟ وما هو الأسلوب المتبع في ذالك من قبل المشرع الجزائري.

---

(1) أنظر: الدكتور: محمد محمد إبراهيم رمضان. المرجع السابق.ص265

(2) أنظر:الدكتور: خالد قباني. اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان. منشورات بحر المتوسط وعويدات. بيروت 1981 .ص 71.

(3) أنظر الدكتور قباني نفس المرجع.ص 71 و 72

المطلب الأول: مداولات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانوني 1967 و 1990.

تنشأ الهيئات المحلية لتحقيق أغراض معينة، فهي لا تملك من السلطات والإختصاصات غير ما يخول لها بنص القانون،فضلا عن تقيدها بحدود اختصاصها الإقليمي، وهو ما يعرف في القانون بمبدأ خصوصية الغرض أو مبدأ التخصص المحلي.
(le principe de la spécialité locale.) ، وطبقا لهذا المبدأ لا يكون للهيئة المحلية حق القيام بأعمال لتحقيق غرض يخالف الأغراض التي أنشأت من أجل تحقيقها، فإذا فعلت ذالك كان عملها باطلا لخروجها على حدود اختصاصها.(1)

فالإختصاصات هذه هي المدخل الإجباري للمداولات وهي عملية سابقة، لأنه لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يتداول في غير اختصاصه، أي في موضوع لا يدخل ضمن الإختصاص القانوني الذي حدده له المشرع، لذلك فالإختصاص هو أحد أركان صحة المداولات، وهذا الذي سنقوم باستعراضه من خلا ل التطرق أولا لقانون البلدية الصادر في67 وأخيرا القانون 90 – 08 وهو القانون الساري المفعول وآخر قانون يتعلق بالبلدية.

الفرع الأول. اختصاصات الهيئات المحلية في ظل قانون البلدية لسنة 1967.

لقد نصت المادة 100 من قانون البلدية على:
{ يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة.}
إنه وقبل أن نقوم باستجلاء مفهوم المداولة وتحديد محتواها وتقسيماتها وغيرها من المسائل القانونية الأخرى ،سنوضح في البداية ماهية قضايا البلدية الواردة بأحكام المادة 100 ثم تقديم مختلف الملاحظات الخاصة بذلك.
لقد أفرد قانون 67 بابا خاصا بهذه الإختصاصات ضمنها بالكتب الثاني
– اختصاصات البلدية- وبالباب الأول منه وهي موزعة على أكثر من 35 مادة
أي من المادة 135 إلى غاية المادة 170 وهي موزعة على ثمانية (8) فصول هي:
- الفصل الأول التجهيز والإنعاش الإقتصادي.
– الفصل الثاني التنمية الفلاحية .
– الفصل الثالث التنمية الصناعية و تنمية الصناعة التقليدية .

---

(1) أنظر. الدكتور: خالد سمارة الزعبي. المرجع السابق. ص 232.

– الفصل الرابع التوزيع و النقل.
– الفصل الخامس التنمية السياحية .
– الفصل السادس السكن و الإسكان.
– الفصل السابع الإنعاش الثقافي و الإجتماعي.
– الفصل الثامن الحماية المدنية.

ومن هنا يتضح أنه و باستقراء هذا الكم الهائل من الصلاحيات ، نجد أن المشرع قد منح المجالس الشعبية صلاحيات واسعة وتقريبا بلا حدود.....كما أن هذه الصلاحيات قد احتفظ بها المشرع كما هي حتى مع القانون 81- 09 المؤرخ في 04 يوليو 1981 المعدل و المتمم للأمر 67 – 24 المؤرخ في:18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي.

نسجل في البداية أن المادة 100 من القانون البلدي هذا قد أخذت كما جاءت بصياغتها الفرنسية المنقولة عن قانون الإدارة البلدية بمادته 40 { LE CONSEIL REGLE PAR SES DELIBERATIONS LES AFFAIRES DE LA COMMUNE. }

وأن الترجمة لمفهوم (règle) وهذا من فعل (régler) التي وردت بالنص العربي على أساس (يفصل) فهي غير سليمة ولا يستقيم معها المعنى المطلوب أو المرجو و هذا على النحو الذي جاءت به الصياغة الفرنسية ، فهي توحي على أن الأمر يتعلق بجهة حكم ، في حين أن الأمر يتعلق بجهة تسيير لمرفق عام يتمثل في البلدية لا أكثر وهذا في اطار الصلاحيات المخولة قانونا للمجلس، وبذلك فمصطلح (يفصل) لا تفي بالغرض المطلوب، لهذا يبدوا لي أن الصحيح أو الملائم هو (يسير) أو (يقوم بصرف) التي تفيد التسيير لمختلف الأعمال البلدية المطلوبة. أما الملاحظة الأخرى التي يمكن أن نسجلها بخصوص أحكام المادة 100 من القانون البلدي هي أن التوزيع للإختصاصات لفائدة البلدية قد جاء عاما وهو ما يسميه الفقه الفرنسي النظام العام للإختصاص

- clause de la compétence générale – ولقد ذهب المشرع بأحكام المادة 138 من القانون البلدي إلى توسيع مهام المجلس الشعبي البلدي في أنه يقوم بتوجيه مجموع نشاطات القطاع الإشتراكي في دائرة البلدية و مراقبته، وهذا باستعمال صياغة (مجموعة نشاطات).

وعليه و بالرجوع لأحكام المادة : 100 من قانون البلدية نجدها أنها أقرت بأن كل الشؤون المتعلقة بالمصلحة العامة الخاصة بالبلدية يمكن لها أن تقوم بها و هذا في إطار الإختصاصات المخولة لها قانونا.

الفرع الـثـانـي. اختصاصات الهيئات المحلية في ظل قانون البلدية لسنة1990.

فالملاحظ بقانون 1990 مقارنة مع قانون 1967 بروز التقليص الواضح للصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي البلدي في إطار الشؤون المحلية وبالخصوص مع تلك المتعلقة بالجوانب الإقتصادية.

ولقد أشار قانون البلدية إلى هذه الصلاحيات بالباب الثالث من أحكام المادة 84 : " مضمون صلاحيات البلدية".

ولقد تم توزيع هذه الصلاحيات في 07 فصول:

- الفصل الأول: التهيئة و التنمية المحلية.
- الفصل الثاني: التعمير و الهياكل الأساسية.
- الفصل الثالث: التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.
- الفصل الرابع: الأجهزة الإجتماعية و الجماعية .
- الفصل الخامس : السكن.
- الفصل السادس: حفظ الصحة والنظافة و المحيط.
- الفصل السابع :الإستثمارات الإقتصادية.

وهي موزعة على 25 مادة فقط، أدرجت بمقتضاها مفاهيم جديدة مقارنة مع قانون 1967 وهي تخص الجانب المادي، أين عرفت موارد البلديات شحا معتبرا من قبل الدولة لم يكن معروفا في السابق، فنجد الإشارة واضحة بالمادة 101:

(تقدم البلدية في حدود إمكانياتها مساعدتها وصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة و الثقافة و الرياضة و الترفيه) ونفس الأمر بالمادة 102:

(تتكفل البلدية حسب إمكانياتها بانجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.)

وفي المقابل نجد أن قانون 1967 وفي هذا الباب لا نجد أي أثر يذكر للموارد المالية وتحديدها و يكفي كمثال الإشارة إلى المادة 161:

(يسهم المجلس الشعبي البلدي في انجاز برامج الأبنية المدرسية و تكاليف الصيانة الخاصة بالمؤسسات المدرسية و أندية الشبيبة المحدثة في دائرة البلدية وذالك ضمن الشروط التي يجري تحديدها بموجب مرسوم.) أما المادة 164 فتنص:

(يسهم المجلس الشعبي البلدي في التنوير الثقافي لسكان البلدية وذالك بتيسير إحداث وسائل التكوين الفني و المسرحي و الموسيقى و بتنمية الفولكلور.)

أما من حيث تدخل المجلس الشعبي البلدي ، نجد أن قانون البلدية لسنة 1990 فقد أدخل تعديلا في ما يخص المفاهيم بحيث استبدل مصطلح { يفصل } الوارد بأحكام المادة 100 من قانون 1967 بـ :{ يعالج } وهذا بالمادة 85 منه واحتفظ بنفس اللفظ الفرنسي :

{ règle} مع اضفاء صفة جديدة على مستوى المصطلحات و لم تكون موجودة في السابق وهي: { الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية } فبعدما كان للمجلس الشعبي البلدي دور واسع أعيد تقليصه ومن جهة أخرى ، جاءت صفة البلدية لصيقة مباشرة مع المجلس ، وكأننا أمام حالة إعادة لترتيب البيت البلدي مع تغليب البلدية كمفهوم للإدارة المحلية وتبعيتها للدولة مقارنة مع المجلس الشعبي البلدي كهيئة منتخبة ومؤقتة، وإلا فما هو سبب ذكر البلدية مقرونة مع المجلس الشعبي البلدي وتقييد الإختصاص،لأنه في السابق كان عاما وبقانون 90 تم تقليصه، و الحقيقة يبدو أنها هذا فقط من أجل ابراز هيمنة الدولة وتحكمها في الهيئات المحلية و لو مع التعددية الحزبية،
أوأنه كما قيل أن قانون 1990 يدخل في منظور الدولة الليبرالية.
{ une conception libérale de l'état } ومع ذاك قد يظهر أن الإختصاصات المحلية المبينة بقانون البلدية أنها واسعة، غير أنها في حقيقة الأمر تبقى متداخلة خصوصا ما تعلق الأمر منها بالأنشطة الإقتصادية والإجتماعية و الثقافية ، مع أنها في واقع الأمر هي اختصاصات مقيدة من قبل المركز، فهو من يوجهها عبر ممثليه في الإدارة المحلية، وهي النتيجة الحتمية المباشرة لعملية الرقابة الإدارية الخاضعة لها، الأمر الذي يؤدي إلى ارتباط هؤلاء القادة برباط وثيق بالأجهزة المركزية التي توجهها وفق إرادتها، ويجعل أن دور الجهاز المحلي رهينة، وسيلي في وقته التطرق لموضوع الرقابة.
وعليه و مهما يكن فقانون 1990 ، يلاحظ عليه أنه قد خص البلدية بصلاحيات أوسع في المجال الإجتماعي بامتياز أو ما يطلق عليه عادة بالصلاحيات الكلاسيكية، مقارنة مع تلك المدرة للأموال، فنجد أنها بالخصوص تتكفل بـ :
تبادر البلدية بكل اجراء من شأنه التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة و مساعدتها لاسيما في مجالات الصحة و الشغل و السكن.(1)اعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية و الأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكاتها وبكل العمليات الخاصة بتسييرها و صيانتها.(2)
البلدية مسؤولة على اقامة الإشارات التي تعود صراحة الى المؤسسات والأجهزة الأخرى.(3)
تختص البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس الوطنية و الخريطة المدرسية ، وتقوم علاوة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات .(4)

---

(1) و(2) و(3) و (4) أنظر.المواد: 88 و 95 و 96 و 97 و98 من قانون 90 السابق.

أي أن القسط الأكبر و الطاغي على مختاف الصلاحيات، هوغيرمنتج و مربح من الناحية الإقتصادية .
كما أن ما يجب ملاحظته وهو أنه إذا كان نطاق اختصاص البلدية واسع على العموم ومنعا للتكرار لما سبق توضيحه أعلاه،وأن هذه الصلاحيات قد حددت بقانون البلدية وشكلت الإطار الذي يعتمد في تدخلها في جميع مناحي الحياة، إلا أن هناك صلاحيات أخرى قد منحها إياها المشرع الجزائري عن طريق النصوص الخاصة والتي لا يوجد بها أي تعارض وهي عديدة كثيرة نشير لبعضها: الصلاحيات المتعلقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الصلاحيات المتعلقة بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الصلاحيات المتعلقة بالتهيئة العمرانية، الصلاحيات المتعلقة بحماية التراث الثقافي و السياحة...الخ
إنه و بعد انتهائنا من عرض مختاف الإختصاصت المحلية للمجلس المنتخب، يبقى علينا في الفقرة الموالية ، ضبط مفهوم المداولة التي هي أساس بحثنا.

المـطـلـب الـثـاني.الـتـحـديـد لـمـاهـيـة الـمـداولـة.

لقد سبق وأن بينا أعلاه بالشرح لأحكام المادة 100 من القانون 67- 24 المتعلق بالبلدية المعدل و المتمم بالقانون 81- 09 ، التي أقرت بأن المجلس الشعبي يفصل في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها،وأشرنا إلى أن المادة 85 من القانون 90- 08 الجديد المتعلق بالبلدية ،نص بدوره على اختلاف طفيف مع قانون 67 في المصطلح بحيث ذكر على أن المجلس الشعبي البلدي يعالج من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية،أي أنه ربط المجلس بالبلدية وأضاف كلمة الشؤون التي لم يعرفها قانون 67 وأسقط من صياغته كلمة قرارات.لهذا سنقوم بحصر محتوى المداولة و إبرازه، و تبيان اختلافه مع الأعمال الأخرى وماهي الآثار القانونية المترتبة عن ذالك.

الفرع الأول: فـي تـعـريـف الـمـداولـة.

يتبادر في أول وهلة أن مصطلح المداولة سهل التحديد و الحصر إلا أنه في حقيقة الأمر على خلاف ذلك تماما، فبعد التحليل يتضح لنا أن لهذا المصطلح مفاهيم عدة منها العام و الخاص.
والجدير بالملاحظة في بداية الأمرهو أن مختاف قوانين البلدية لم تورد لنا أي تعريف يذكر بخصوص مداولات المجلس الشعبي البلدي، ولهذا فإننا سنقوم في البداية بتحديد المفهوم العام للمداولة ثم نسعى بعدها لحصر المفهوم الخاص والذي قصدت به المفهوم القانوني.

أولا- التعريف العام للمداولات.

يقصد بهذا التعبير عامة، ذلك النقاش أو التحاور بخصوص مسألة معينة ما ، أي تبادل الآراء و التشاور و المذاكرة ،كأن نقول مثلا: مداولة لجنة فاحصة لامتحانات الدخول إلى مؤسسة تربوية معينة. أما بالرجوع إلى القاموس الفرنسي لاروس فإننا نجد المعنى الآتي:
إن هذه الكلمة هي لاتينية و تعني الإطلاع والمناقشة الشفوية لقضية ما.
التروي في الأمر قبل اتخاذ القرار.(1) { Délibération :N.F.(délibé-
ratio)examen et discussion orale d’une affaire, réflexion destinée à
{peser le pour et le contre avant la décision
فالملاحظ على هذا التعريف هو أنه يغلب عيه طابع العموم وتنقصه الدقة وهذا كما أسلفناه.
أما المفهوم القانوني فهو أكثر دقة وتميزا وسنتناوله في الفقرة التالية.

ثانيا- المفهوم القانوني للمداولات.

إنه و بالرجوع إلى قاموس المصطلحات القانونية ،نجد أنه قد أورد التعريف التالي:
{ النظر و المناقشة من طرف هيئة جماعية في قضية قبل اتخاذ الرأي بشأنها.(2)
examen et discussion d’une affaire par un organe collectif avant }
qu’il prenne une décision.}
ce terme est spécialement employé pour désigné les décisions prises par les assemblées de collectivités locales.
أما القاموس القانوني فيقدم لنا التعريف الموالي:" هو أن يتبادل أعضاء هيئة نظامية رأيهم في مسألة مطروحة عليهم ليحلوها ثم يقترعوا على الآراء.
فما حاز الأغلبية منها كان هو الرأي النهائي.
و الكلمة بالفرنسية قد تدل أحيانا على قرار جماعي.(3)

---

1). DICTIONNAIRE LAROUSSE FRANÇAIS.2000

(2) voir. Lexique des termes juridiques. DALLOZ.1972.

(3) أنظر.إبراهيم النجار.أحمد زكي بدوي.يوسف شلالا.القاموس القانوني فرنسي عربي.مكتبة لبنان 1983.ص 92.

إن الملاحظ هو أن السمة البارزة على التعريفين هي: عنصر الجماعية أو ما يسمى بالفرنسية(collégiale) و (collégialité).
أما الأستاذ فرانسيس بول بونوا، فهو يرى أن لهذا المصطلح ثلاث مدلولات هي:

1- تشير إلى القيام الفعلي بالمداولة ، أي أنها عملية تتمثل في تبادل وجهات النظر الشخصية بين المستشارين (conseilleurs) وهي تطلق في فرنسا على أعضاء المجلس البلدي الذي يقابله عندنا – أعضاء المجلس الشعبي البلدي – أي الممثلين المحليين في مناقشة يبدي فيها كل رأيه بصفة شخصية .

2- إن المداولة تعني النتيجة الحاصلة لهذا النشاط ،فهي التجسيد للإرادة الجماعية للمجلس البلدي.(أي المجلس الشعبي البلدي عندنا).

3- أما المدلول الثالث فهو يتحدد بناءا على محتوى المداولة.(1)

فالمدلول هنا وارد بصياغة العموم ومقرون مباشرة بمحتوى المداولة ، فمثلا إذا كانت المداولة تتعلق بإبداء الرأي -le contenu de la délibération est un avis- أي يتعلق الأمر باستشارة المجلس بخصوص مسألة ما تدخل في اختصاصاته القانونية، فإن هذه الأخيرة لا يمكن الطعن فيها بتجاوز السلطة أو غيره، فالأمر لا يكون كذلك إلا بالنسبة للقرارات ،أي تلك المتضمنة التعبير عن الإرادة الجماعية للمثلين المحليين و المستوفية لكل الشروط الشكلية والموضوعية المنصوص عليها قانونا، كما سنراه لاحقا لأن هذه الأخيرة فقط التي يمكن الطعن فيها، لأنها تكون قد رتبت آثارا قانونية.

---

(1) voir. FRANCIS –PAUL BENOIT : LES COLLECTIVITES LOCLES.

DALLOZ 1.pages : 302-2 et 302-3.

وهناك من عرف المداولة على أنها:{ قرار جماعي ،يتعلق بالإدارة أو التسيير ويتخذ بأغلبية الأصوات بعد المناقشة العامة، من قبل مجلس مشكل في هيئة نظامية ذات سلطة عمومية

sur un objet la délibération étant une résolution collective, }
de gouvernant ou d'administration ,prise à la majorité des voix après discussion publique par une assemblée formant corps et constitué en
(1) {une autorité publique.

وعيه فيظهر لنا وانطلاقا من التعاريف هذه، أن الركيزة الأساسية في المداولة وهي وجود الهيئة الجماعية المشكلة بصورة قانونية و المختصة، التي يعرض عليها الأمر وهذا بغرض البت في مسألة تتعلق بالمجالات التي تضطلع بها وفقا لما يمليه القانون.
فمحتوى العملية هو ذالك التصرف القانوني المولد لآثار قانونية ، إلا أن ما تجدر ملاحظته هو أن المداولات لا تأخذ دائما نفس الشكل و الطابع، فهو قد تكون رأيا أو رغبة أو أي موقف آخر كالإحتجاج أو الإقتراح أو مجرد التعبير عن الرأي.(2)

mais ce peut être un avis, un vœu, ou tout autre prise de position }
{telle que, réclamation, proposition, ou même la simple expression

إن الملاحظ وهو أن مجلس الدولة الجزائري، وبالنسبة للعديد من منازعات الهيئات المحلية لا نجد أي حكم بخصوصها، يمكن اعتماده وهذا مقارنة مع مجلس الدولة الفرنسي الذي يزخر بكم هائل من الأحكام لا تعد و لا تحصى، وإن كان أنه لا مجال للمقارنة، فمثلا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي يفرق بين المداولة و محتواها. كما أن هناك بعض النصوص التنظيمية التي سنتناولها في وقتها، أشارت إلى مداولات المجلس الشعبي البلدي وتطرقت للمدولات بخصوص موضوعها. وعليه ومن نخلص إلى أن المداولة هي الوسيلة التي بواسطتها يمارس المجلس الشعبي البلدي لصلاحياته وهذا عن طريق الفحص و المناقشة وبها الإفصاح عن الإرادة الجماعية أي إرادة الأعضاء وهذا من قبل الهيئة الجماعية المنتخبة ، قبل اتخاذ القرار النهائي، فهي تعبير عنه لأنه جزء منه وتنتهي اليه.

---

(1) voir. Revue de droit publique,1976. P.115.
(2) voir.F.P.BENOIT.LOC-CIT .P302.

ففي حقيقة الأمر أن الإفصاح عن الإرادة الجماعية للمجلس الشعبي البلدي، ما هو في حقيقة الأمر سوى التعبير الشكلي عن هذه الإرادة، المبينة بوجود إجماع داخل المجلس تم التعبير عنه بواسطة التصويت.

ومن هنا يمكن ملاحظة أن هذا التعبير الشكلي المتمثل في المداولة يمكن أن يتضمن محتوى متنوع لأشكال قانونية مختلفة بين بعضها البعض، كأن يكون هناك اقتراح، استشارة ، رأي أو أي موقف يأخذه المجلس الشعبي البلدي بخصوص شؤون البلدية كما سبق وأن أشرنا له آنفا. وبهذا المعنى فالمداولة هي قرار،لأن القرار يفيد من الجانب القانوني بصورة دقيقة عمل إرادي مولد لآثار قانونية، وأن هذا التدخل ومشاركة النواب في المناقشة بخصوص كل المسائل التي تتعلق بتسيير البلدية هي حق نابع من نيابته البلدية وفقا لما ينص عليه قانون البلدية.

وبالتالي، فإن الأصل هو وجود هذا النقاش حقيقة بغرض إبراز الإرادةة الجماعية للمجلس، أي أن ينصب على المصلحة البلدية ويكون في إطار الصلاحيات و السلطات المخولة للمجلس.

ومن هنا يظهرانه للمداولات شروط وعناصر يجب توافرها حتى تكون المداولات صحيحة وسليمة، فيا ترى ماهي تلك الشروط أو العناصر وفي ما تتمثل؟

وهذا ما نستعرضه بالفقرة الموالية تبعا.

الفرع الثاني. شرو ط صحة المداولات.(الشروط الشكلية و الموضوعية)

إنه حتما و حتى تكون هذه المداولات صحيحة و سليمة من جميع جوانبها، أسواء ما تعلق منها بالشكل أي الإجراءات الجوهرية المختلفة أو المضمون أي الموضوعية ،اذ يجب توافر عدة شروط، سنذكرها على التوالي من خلال دراستنا وهذا بشيء من الإسهاب.

لابد من الإشارة هنا أن المعاني أو المدلولات المشار إليها سابقا من خلال التعرض للمفهوم القانوني للمداولات، هي أيضا تشكل أحد الشروط اللازمة لصحة المداولة و التي هي: حتمية المداولة (أي المداولة الفعلية)المصحوبة بالنقاش و تجسيد الإرادة الجماعية للمجلس الشعبي البلدي من طرف الأغلبية لأعضائه.

وفي الأخير محتوى المداولة الذي يشكل القالب أو البوتقة التي تصهر فيها العمليات السابقة، و الذي على أساسه يحدد النظام القانوني للمداولة و محتواها، وحيث يفرق مجلس الدولة الفرنسي كما أشرنا سابقا إلى ذلك بين المحتوى و المداولة (1)

كما أنه وبرغم أن القاعدة العامة البارزة بالقانون البلدي هي آلية" المداولة " المكرسة بأحكام المادة 85 من قانون 1990 ، أين وردت بصياغة:

{ يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته }

أين يبرز استعمال فعل " يعالج " والذي يقابله بالنص الفرنسي فعل(règle) ، غير أن الملفت للبال وهو أنه بباقي أحكام القانون البلدي استعمل العديد من المصطلحات للتعبير على نفس المعنى المسخر بالمادة 85 منه.
في حين أنه بالمادة "109" نجدها قد استعملت فعل" يقرر" الذي يقابله بالفرنسية (décide) أما بالمادة "115 " منه فقد استعملت فعل " يبت " و التي يقابلها بالفرنسية " statue " الأمر الذي يفيد أن هناك تباين في هذه الأفعال:" يعالج " و" يقرر" و " يبت " (règle) و (décide) و (statue) وهذا من دون أي مبرر، لأنه وفي لغة القانون كل فعل من هذه الأفعال له مفهومه الخاص ومدلوله المختلف.
ففي حالة المادة 109 أين استعمل فعل "يقرر بمداولة" هي متناقضة في رأينا وأحكام المادة 85 الخاصة بمداولات المجلس الشعبي ، لأنها تفيد وكأن للمجلس الشعبي البلدي سلطة تقرير خاصة ، في حين أن هذا غير صحيح لأن المجلس لا يملك أية سلطة تقرير خاصة به، بل هذا مرهون بتوافر مختلف الشروط المطلوبة في صحة المداولة.
أما بشأن المادة 115 ،التي وردت بصياغة " يبت المجلس " فهي لم تبين الطريقة التي بواسطتها يبت المجلس، والتي لا يمكن أن تكون إلا وفقا لنظام المداولات ؟.

إنه ومن أجل صحة وسلامة المداولات قانونا، فلا بد من توافر جملة من الشروط الشكلية و الموضوعية ، وإلا كانت المداولات معيبة، وهذا ما سنتعرض له بالتوضيح و الشرح .

1- الـمـنـاقـشـة. - LE DEBAT -

إن نظام المداولة يقضي بوجود حوار و مناقشة ،بصورة فعلية و حقيقية ،كما أشرنا اليه سابقا.
وبذالك فلا نكون بصدد مداولة صحيحة قانونا في حالة غياب عنصر المناقشة، الذي يبرز جوهر المداولة وإعطاء قيمتها قصد الخروج بنتيجة، مهما كان الأمر.
فالمناقشة هي بمثابة عنصر اثبات لحدوث المداولة ،فهي تعبر عن رأي شخص معنوي و ليس التعبير عن الإرادة الجماعية للتصويت وخضوع الأقلية لرأي فردي،لأن التدخل هنا يتم على الأساس التمثيلي ولس الفردي بصفة شخصية بحتة .

2- تـجـسـيـد الإرادة الـجـمـاعـيـة.

إنه و حتى يتسنى إبراز هذه الإرادة الجماعية للمجلس الشعبي البلدي،يجب احترام بعض الشروط التي تتمثل في أنه يجب أن تكون هذه الإرادة نابعة من المجلس نفسه و المداولة في الأمر بحرية ،بناءا على مقتضيات أحكام قانون البلدية ، وأن يحاط علما في الوقت المناسب.(هذه تدخل في مسألة الإستدعاءات التي سنتناوله في وقتها)

كما يجب أن تكون هذه المداولات علانية في جلساتها كأصل عام ومغلقة كاستثناء و سيلي التطرق لهذه النقطة بصورة مستقلة لاحقا.
وبصورة عامة فالمقصود بتجسيد الإرادة الجماعية ، هوتمتع المنتخب بحرية تامة و استقلالية حال قيامه بعمله، أي أن يكون بعيدا عن كل ضغط أو اكراه عند التصويت على المداولة .ففي حالة ثبوت وجود هذا الضغط، فإن المداولة تكون باطلة ،فهذا ما أقره (مجلس الدولة الفرنسي،02 فبراير 1938) (1)
كما يجب أن تكون لديه المعلومات اللازمة متوفرة ،وبدون أية خلفية أو احتكار، وهذا حتى يتسنى للمنتخب المحلي ،الإفصاح عن رأيه و إخراجه إلى حيز الوجود، عن قناعة وعلم.فالمتتبع للشأن المحلي يعرف أن كثيرا من المجالس المداولة ، تناقش و تبت في قضايا بدون علم و لا دراية كافيتين، فما بالك حين يتعلق الأمر بفرنسا،فمثلا يشير أحد المختصين في القضايا البلدية :أن 10/9 من أعمال المجالس البلدية يصوت عليها من دون مناقشتها من المستشارين الجاهلين (على غير علم بفحوى الموضوع و الإلمام به) بجوهر المسالة .(2)

3- المحتوى.(CONTENU)

إنه و حتى تكون المداولة صحيحة و سليمة من الناحية القانونية، فيجب أن يكون محتواها مطابقا لوجهة القانون، أي لا تخرج عن الإطار الذي تضطلع به هذه المجالس وفي حدود اختصاصاتها.
فهي بذالك يجب أن تنصب على موضوع يتعلق بالمصلحة البلدية من جهة ومن جهة أخرى يجب أن يكون التعبير عن الإرادة العامة نابعا من اختصاص أو صلاحيات المجلس البلدي.(3) {D'une part, porter sur un objet d'intérêt communal, et d'autre part s'analyser en une manifestation de volonté ,rentrant dans les attributions ou les compétences du conseil municipal.}
وبذالك يجب التعبير على هذا المحتوى بصورة جلية ،لا تدع مجالا للشك في الأمر ومن دون تعارض.بحيث أن مجرد ملاحظة هذا التعارض ولو بصورة شكلية ،فهو يجعل أن الإرادة الجماعية لا تبرز،مما قد يؤدي إلى الإخلال بهذه الإرادة،مع أنها في الحقيقة مؤسسة أي يفترض فيها أنها مؤسسة) على الإبراز للوجود ،هذه الإرادة الجماعية في محتوى المداولة. إنه وبالإضافة على ما سبقت الإشارة اليه أعلاه،فهناك شروط أخرى ، يجب أن تتضمنها المداولات،وسنعرض لها تبعا،وهي تتعلق بشرطين جوهرين هما:

---

(1) نقلا عن: F.P.BENOIT.OP.CIT p302.5
(Cons. D'Etat 2 fév. 1938 Grauliéres : rec. Lebon, p 117.)
(2)et(3) JEAN DE SAVIGNY : l'état contre les communes, seuil paris 1971,p103

1- تسجيل المداولات في السجل المعد خصيصا لذالك.
2- إرسال محاضر المداولات إلى السلطة الولائية (الوالي)
4- سـجـل الـمـداولات.
إن سجل المداولات هو أحد الشروط اللازمة والواجب توافرها.
بناءا على قانون 1967 تسجل المداولات حسب ترتيبها الزمني، في سجل مرقم ومؤشر عليه من قبل الوالي، ويوقع عليها أثناء الجلسة جميع الأعضاء الحاضرين.(1)
أما قانون 90 فنص على أن:تسجل المداولات حسب ترتيبها الزمني في سجل يرقمه ويؤشره رئيس المحكمة ويوقع عليها اثر الجلسة جميع المنتخبين البلديين الحاضرين .(2)
إن الملاحظة الأولى التي يمكن تسجيلها وهي أن قانون 1967 جعل أن التأشير على السجل وترقيمه كان من اختصاص الولي،وأن التوقيع على السجل يكون من قبل كل الحاضرين المنتخبين أو غيرهم ممن قد يحضر الجلسة من الغير؟
أما قانون 1990 فقد منح سلطة التأشير على السجل وترقيمه لرئيس المحكمة المختص إقليميا، وأن التوقيع لا يكون إلا من طرف المنتخبين البلديين فقط واستثنى الغير من موظفين أو غيرهم ممن حضر المداولة.
أما الملاحظة الثانية فإن منح سلطة التأشير و ترقيم السجل لرئيس المحكمة فهو قد يكون بغرض إعطاء العملية هيبة و مصداقية أكثر وربما حماية وهذا بإخراجه من نطاق الدائرة الإدارية. أما الملاحظة الأخيرة فهي تتعلق بالتوقيت الزمني للتوقيع على السجل، فالأول نص على أن يكون ذالك أثناء الجلسة أما قانون 90 فقد جعل ذالك اثر الجلسة....
والسؤال الذي يطرح نفسه لماذا أثناء أو اثر و ليس في بداية الجلسة أو في نهايتها؟
في حقيقة الأمر وعمليا فإن الإدارة المحلية تمسك دفترين مرقمين ومؤشرين وهما: دفتر المحاضر الخاصة بالإجتماعات و دفتر المداولات الذي سبق وأن تطرقنا له.
تحرر محاضر المداولات حسب ترتيبها وتاريخها في دفتر كل منها وتوقع خلال انعقاد الجلسة من طرف جميع الأعضاء الحاضرين من النواب المحليين ، للرجوع إليه عند الحاجة.في حين أن المشرع لم يتطرق سوى لسجل المداولات فقط.
يجب أن تجرى وتحررالمداولات باللغة العربية، وتتخذ المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء وفي حالة التساوي لعدد الأصوات يرجح صوت الرئيس.(3)

---

(1) أنظر المادة 101 من قانون 67- 24.
(2) أنظر المادة 40 من القانون 90 – 08 .
(3) أ نظر المادتين 38 و 39 من القانون 90 – 08.

من الملاحظ كذالك ومن دراسة القانون البلدي،نجد أنه قد نص فقط على أنه على الحاضرين من النواب البلديين التوقيع على المداولات ، والسؤال الذي يثار هو ماذا عن عدم التوقيع على الدفتر الخاص بالمداولة ؟ ففي هذه النقطة يظهر أنه عمليا وبرغم عدم النص عليها ، فالإدارة المحلية تطلب من النواب المحليين في حالة عدم التوقيع يجب ذكر السبب، إلا أن القانون البلدي الفرنسي قد نص على ذلك صراحة، حيث أنه أشار إلى أنه و في حالة عدم توقيع أحد الحاضرين، يشترط في ذلك التسجيل للسبب الذي منعه من التوقيع.(1)

ومن هنا قد يثار إشكال وهو: ما هو التأثير على القيمة القانونية للمداولة في حالة عدم تسجيل أي اعادة التسجيل للمحضر في سجل المداولات أو انعدام التوقيعات؟ الحقيقة هي أن هذا لا يؤثر في القيمة التنفيذية للمداولات مثل ما ذهب اليه الحال في فرنسا.(2)

Le défaut de transcription et le défaut de signature ,sont également } {sans effet sur la force exécutoire des délibérations

أما ما يجري به العمل في الجزائر، نشير أولا أنه لا يوجد أي نقاش بخصوص هذه المسألة ،فهي لا تثار على الإطلاق، اذ نلاحظ وجود محاضر بدون توقيع وأخرى لم يعاد تسجيلها ومع هذا كله نجد أن المداولة قد طبقت.ربما يرجع هذا إلى اللامبالاة أو لانعدام العرف الإداري لدينا أو....بل حتى الجانب الشكلي المتعارف عليه، فهو غير محترم في الغالب.

وبعدها قد يطرح تساءل :هل هناك فرق في القيمة القانونية لما هومقيد بسجل المداولات ومحاضر الجلسات؟ الحقيقة هي أن لهما نفس القيمة القانونية،فما هو مدون بالمحاضرهو نفسه الذي أعيد تدوينه بسجل المداولات.و القاعدة في فرنسا هي أن سجل المداولات، ليست له نفس القيمة القانونية الخاصة بالسند الرسمي ، لأن محتوياته الموجودة به تعبر عن صحتها بنفسها وهذا إلى غاية إثبات عكس ذالك، هذا من جهة.(1)

la règle est donc, que le registre des délibérations n’a pas valeur } d’acte authentique ,les mentions qui y sont portées font bien foi par {elle-même, mais seulement jusqu'à preuve contraire.

ومن جهة أخرى ،قد يثار سؤالا يتعلق بالمحاضر،هل للمواطن الحق في الإطلاع على المحاضر و التأكد من مطابقتها مع القرارات المتخذة من طرف رئيس البلدية ؟ لقد نصت المادة 93 مكرر4 من قانون البلدية لسنة 67 :

(لكل مواطن الحق في أن يطلع بعين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي و القرارات البلدية وأن يأخذ منها نسخة على نفقته.)

---

(1)Voir : F.P.BENOIT.LOC.CIT, P 321

أما قانون البلدية لسنة 90 فقد نص بالمادة 22 :
(يحق لأي شخص طبيعي أو معنوي أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي و القرارات و أن يأخذ نسخة منها على نفقته.
تتكفل المصالح البلدية المعنية بتطبيق هذا الإجراء.) والأهم من هذا وهو أن القانون الفرنسي قدّهب إلى أبعد من هذا وتعداه بالمادة: 26 -2121 L إلى الإطلاع على الميزانية و حسابا البلدية – des comptes de la commune –وهذا ربما لإضفاء شفافية أكبر.
إن ما يمكن ملاحظته حول أحكام المادتين أن قانون 1967 قد أشار فقط إلى المواطنين، أما قانون 1990 فقد أدخل بصياغته الأشخاص المعنوية كإضافة لم تكن بقانون 1967 وأضاف بأنه على المصالح المعنية أن تقوم بتطبيق هذا الإجراء.
كما أنه يبدوا أن الغاية من وراء هذا الإهتمام بالمواطن ، ولو أنه نظري في حقيقة الأمر،هي محاولة من المشرع بهدف اضفاء نوع من الشفافية و المصداقية لعمل منتخبي الهيئات المحلية،وأن هذا يدخل في سياسة دمقرطة العمل السياسي،أو أن هذا من أجل إشعار المواطن بالمسؤولية أكبر لأن لا يسأل عن حال وطريقة تسيير بليدته ؟ .
هذا عن الملاحظات أما عن التساؤلات فهي: ما هي كيفية دفع مصاريف استنساخ هذه المحاضر أو القرارات؟ ومن هو الشخص المؤهل قانونا للسماح للمواطن بالإطلاع على محاضر المداولات أو القرارات ؟ هل هو رئيس البلدية أو أحد نوابه أو الأمين العام أو غيره؟ وفي حالة الرفض من هي الجهة المخولة بحل الإشكال؟ خصوصا إذا علمنا عمليا أن المواطن يجهل تماما بأن هناك امكانية للإطلاع على هذه المحاضر؟
ثم ما معنى كل مواطن ؟ هل يقصد به ساكن الجهة فقط أي مواطن البلدية كما يفترض أم أن كلمة مواطن هي عامة وتخص كل الجزائريين؟ ثم لماذا الأشخاص الإعتبارية ؟ وما المغزى من ذالك ؟.وهل هذا الإطلاع يشمل الوثائق التي صودق عليها فقط أم حتى التي هي في الإنتظار؟
أما بخصوص التعارض فهو يستخلص (يستنتج) من الإطلاق العام لهذه المادة 93 مكرر4 من قانون 1967 و المادة 22 من قانون 90 بالسماح بالإطلاع على مداولات المجلس الشعبي البلدي بصورة عامة ومن دون تحديد يذكر، وبذالك فيدخل تحت طائلتها حتى تلك التي تتم داخل الجلسات المغلقة (huis clos) و المدونة بالمحاضر،ومن هنايطرح التساؤل ما جدوى هذا النوع من الجلسات ، إذا كان بإمكان المواطن الإطلاع عليها؟ هذا كما أن عملية اعلام المواطنين بما يجري داخل حدود البلدية يكون عن طريق الإعلانات الملصقة بخصوص القرارات المتخذة بالمقر الرسمي للبلدية ، وكذالك عن طريق الإجتماعات المنظمة سنويا بالأحياء.

5- إرسـال مـحـاضـر الـمـداولات.

إنه و بعد استكمال الشروط السابق ذكرها أعلاها، وحتى ترى المداولة النور و تأخذ شكلها القانوني النهائي فلا بد من إرسالها إلى الجهة المختصة أي إلى الوالي كأصل عام، وهذا بغرض حساب الآجال القانونية ، من اجل إبطالها أو الموافقة عليها وهي بذلك تصبح نافذة ومنتجة لكل آثارها القانونية إزاء الغير.

إن إرسال المداولات، بناءا على قانون البلدية يكون كأصل عام إلى الولاية و هذا بالنسبة للبلديات التي يكون عدد سكانه أكبر من 50.000 نسمة، أما تلك التي يقل فيها عدد السكان عن 50.000 فيوافق عليها رئيس الدائرة.(1)مع الملاحظة أن الموافقة هذه وبالنص الجديد الذي صدر لاحقا أقر المصادقة عليها ،وأن المساءل التي يدخل فيها رئيس الدائرة فهي بصورة حصرية، كما هو منصوص عليها بالمادة 10:

(يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، على الخصوص ما يأتي:

- ينشط و ينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها.
– يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:
- الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلديات و الهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.
– تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقف السيارات و الكراء لفائدة البلديات .
– شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات.
– تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
– المناقصات و الصفقات العمومية و المحاضر و الإجراءات.
– الهبات و الوصايا.
– يوافق على المداولات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وانهاء المهام.) (2)

---

(1) أنظر المادة 5 / أ من المرسوم 82 – 31 المؤرخ في: 23 يناير 1982 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة ،- والذي نص على الموافقة في البداية - الجريدة الرسمية رقم : 04 المؤرخة في: 26. 01. 1982.

- (2) أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

والذي نص على المصادقة عوض الموافقة بالنص السابق أي بالمرسوم 82 المشار اليه. إن هذا الإرسال يكون عن طريق الإيداع، وهذا بتسجيله في سجل خاص بالبريد الوارد خاص بالمداولات، ويتم التأكد منه عن طريق وصل الإستلام الذي يسلم للبلدية من قبل المصلحة المختصة .ويندرج هذا الوصل في إطار إثبات أن المداولة قد اتبعت القنال الرسمي وتم ايداعها في الوقت اللازم و كذالك تعتبر كوسيلة يمكن بواسطتها حساب المدد القانونية بغرض تنفيذ المداولة ، كما سيأتي دراسته لاحقا.

إنه وقبل التطرق لمفهوم القوة التنفيذية لمداولات المجلس الشعبي البلدي،لابد أن نشير على أنه وحتى تكون هذه المداولة صحيحة ، يجب أن تحرر باللغة العربية وتدون بسجل المداولات المرقم والمؤشر عليه،وكأصل عام يجب أن يحضرها أغلبية الأعضاء،وغيرها من المساءل الأخرى التي سنستعرضها حال التطرق لأعمال و صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

الـمـبـحـث الثالث.القوة التنفيذية للمداولة.(نظام التصديق و المداولات)

أما بخصوص القوة التنفيذية للمداولات فنشير إلى أن هناك قاعدة عامة و استثناء في نفس الوقت ، أما عن القاعدة العامة فهي أنه:

وبعد مرور خمسة عشر(15) يوما من تاريخ إيداعها، تصبح نافذة من تاريخ إيداعها قرارات مداولات المجلس الشعبي البلدي إيداعها لدى دار الولاية.)(1)

تعتبر المداولات مصادقا عليها عندما ترفع إلى الوالي ولا يصدر قر اره فيها، خلال 30 يوما من تاريخها.(2)

ومن هنا التساؤل الآتي : ما المقصود بالقوة التنفيذية للمداولات؟

إننا في البداية وقبل أن نجيب على هذا السؤال،لا بد من توضيح مسألة هي في غاية الأهمية، وهي أن قانون البلدية قد وضع تقسيما رباعيا للمداولات فجعلها:

1- مداولات تنفذ ضمنا.

2- مداولات تحتاج إلى مصادقة صريحة.

3- مداولات باطلة بطلانا مطلقا.

4- مداولات باطلة بطلانا نسبيا.

إنه قبل هذا وذاك يجب في البداية وقبلها التحديد لمفهوم المصادقة وآثاره،وهذا قبل الإستمرار في تحليل التقسيم الرباعي الذي أناط به المشرع المداولات، هذا التقسيم الذي هو نفسه أقره بالنسبة لقانون الولاية.

---

(1) و(2) أنظر.المواد:41 و 42 من قانون البلدية لسنة 1990 المرجع السابق.

المـطـلـب الأول. المـداولـة قرار إداري واقف على شرط.

إنه وفي إطار نظام الوصاية فقد أخضع المشرع الهيئات اللامركزية لوصاية التصديق، وهو من هذ المنظور يعتبر وصاية التصديق خاصة ، فهي لا تكون إلا بشأن التصرفات و الأعمال التي حددها القانون على سبيل الحصر كما هو الحال عليه بقانون البلدية.

إن وصاية التصديق هي عملية لاحقة، وهذا نظرا لوقت تحركها ، فهي لا تكون إلا بعد صدور القرار اللامركزي و ليس قبله، وعلى العكس تماما لما هي عليه بالنسبة لوصاية التصريح التي تكون لاحقة كمثل قبول الهبات و الوصايا أي أنها تكون سابقة على القرارات اللامركزية.

إن القرار قبل التصديق عليه هو قرار اداري مستكمل لكافة أركانه القانونية، غير أن تنفيذه متعلق بتحقيق شرط واقف وهو صدور قرار الموافقة، أوعدم الموافقة على التنفيذ من السلطة الوصائية.(1)

فوضعية المداولة في هذه الحالة يجعل منها قانونا أنها قرارا إداريا بكل معنى القرار الإداري ، إلا أنه واقف على شرط استكمال إجراءات المصادقة. وبذلك يعتبر التصديق على أنه ذلك الإجراء الذي بمقتضاه ، يمكن للسلطة الوصية أن تكيف عملا معينا صادر عن هيئة لامركزية ، بأنه مخالف للقانون أو أنه يمس بالمصلحة العامة، أو على العكس من ذلك أنه قابل للتنفيذ لعدم مخالفته أية قاعدة قانونية أوالمساس بالمصلحة العامة قبل أن يكون محل تنفيذ من قبل هذه الأخيرة .

الفرع الأول.التصديق وجوبي على المداولة.

يعد التصديق بمثابة شهادة الميلاد للشخص الذي يولد حيا، والتي بدونها لا يمكن له أن يثبت وجوده الإداري وهو وجوبي ويتوقف عليه مصير المداولة فهو من يقررها.

أ - ***تعريفه***.

يعرف التصديق بأنه الإجراء الذي تعلن بمقتضاه السلطة الوصائية المحددة قانونا، موافقتها على تنفيذ القرارت الصادرة من الهيئات اللامركزية في الأحوال المنصوص عليها لمشروعيتها، وعدم تعرضها مع الصالح العام.(2)

وبالتالي فيتضح لنا من هنا أن قيام القرار اللامركزي يكون قبل إجراءات التصديق وعدم قيامه بتاتا قبل وصاية التصريح.و التصديق على نوعين صريح وضمني.

---

(1)أنظر: الدكتور محمد محمد ابراهيم رمضان. المرجع السابق. ص.361.

(2) أنظر.الدكتور: محمد محمد إبراهيم رمضان.المرجع السابق.ص357.

ب -:***صور التصديق***.

يأخذ التصديق صورتين لا ثالث لهما وهي التصديق الصريح و الضمني .

ج -: ***التصديق الصريح.***

التصديق قد يكون صريحا أو ضمنيا، فإذا أوجب القانون على أن يكون التصديق صريحا فيكون على الجهة الوصية في أنها تقوم بالتصديق على قرارات الهيئة اللامركزية حتى تصير نهائية وإلا فإنه لا يمكن تنفيذ هذه القرارات مهما طالت المدة، ويبقى نفاذ التصرف معلق على إجراء المصادقة.

كمثال على ذلك ما نص عليه القانون البلدي بمادته 42 و التي أوجبت أنه و لصحة ونفاذ المداولات يتوجب لذلك حصولها على المصادقة الصريحة كتابة من الوالي.

وهي تلك المتعلقة بموضوعين هما:

1- الميزانيات و الحسابات.

2- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

إلا أن الملفت للإنتباه وهو أن المشرع الجزائري قد عمد إلى التأكيد أكثرو بإلحاح على التصديق الضمني أكثر من التصديق الصريح ، أين نلاحظ أنه وبعد أن أشار بالمادة 41 من القانون البلدي على تنفيذ المداولات بعد مرور 15 يوما من تاريخ إيداعها بدار الولاية وعدم الرد عليها بالقبول أو الرفض بالمصادقة ، نجد أنه قد عاد إلى التصديق الضمني وهذا بما أورده بأحكام المادة 43 من قانون البلدية ، أين تصبح فيها المداولات مصادق عليها ونافذة بعد مرور 30 يوما من تاريخ إيداعها وسكوت الولاية عن الرد عليها، وكأنه يرمي إلى التخفيف نوعا ما من شدة وطأة التصديق الصريح ؟

ثانيـا :التصديق الضمني.

أما التصديق الضمني فهو المقرون بسكوت الجهة الوصية خلال فترة زمنية معينة دون الرد على التصرف الصادر عن الهيئة اللامركزية ،فتصبح معه قرارات الهيئات اللامركزية نافذة بعد مرورالفترة المحددة قانونا للرد.

وهذا ما نصت عليه المادة 43 من القانون البلدي،

ويتبين ذالك من خلال سكوت السلطة الوصية في الرد بعد فوات المدة القانونية المعينة للرد فيها، فيفسر هذا الرفض على أنه مصادقة ضمنية.

وقد نتسائل ما هي الحكمة من ذالك؟

الواقع وهو أن ضبط الميعاد وإبرازه بالنص القانوني، يفرض على الجهة الوصية الإلتزام والحرص الكبيرين بالإهتمام أكثر بمداولات المجالس ، وهذا بغرض منع السلطة الوصاية لسبب أولآخر في أنها تقوم بتعليق تنفيذ أعمال هذه الهيئات اللامركزية، ومن جهة أخرى حتى لا يكون الميعاد بلا أثر محدد.

ومن هنا نسأل ماهي إذا الطبيعة القانونية للمصادقة.؟

الفرع الثاني.الطبيعة القانونية للمصادقة(النتائج المترتبة على التصديق).

يرى فريق من الفقهاء أن التصديق اجراء يساهم في إصدار قرار جماعي وموحد،لأن إعلان إرادة الهيئة الخاضعة للوصاية ، يحتاج حتى يكون له اثر قانوني أن يكمل بإعلان بإرادة السلطة الوصائية ومن ثم فإن الإرادتين تختلطان وتمتزجان وينتج عنهما عمل قانوني واحد (1)

أما غالبية الفقه فترفض الرأي السابق لأن السلطة الوصائية لا تعد احدى الهيئات التي اشتركت في اصدار القرار الخاضع للتصديق، ويرون أن التصديق لا يندمج أو يتحد في قرار الهيئة اللامركزية حتى ولو نص القانون على ضرورة ذالك التصديق.(2)

في البداية يجب التوضيح على أن المصادقة لا تخضع لأي شكل أو إجراء معين ، لم يرد نص بشأنه، كإخضاعه مثلا لشكل أو مظهر معين يجب أن تأخذه المصادقة ، كأن يأمر بوجوب قيام جهة الوصية بأخذ رأي جهة معينة قبل المصادقة أو وجوب التسبيب القانوني لذالك.

ترسل القرارات المعروضة على موافقة الوالي بموجب التنظيم الجاري به العمل، إلى رئيس الدائرة الذي يتولى إيصالها مشفوعة برأي مسبب.(3)

أي أن كل العملية مرهونة بالنص الوارد بشأنها والمنظم والمحدد للسلطات الخاصة هذه.

إن المصادقة هي عملية إدارية مستقلة ومنفصلة عن العمل اللامركزي بامتياز،وهي تعبر عن موقف الوصاية بخصوص عمل هذه الأخيرة و تأخذ الطابع اللازم و المبين بالقانون وفقا للشروط و المواصفات المطلوبة و المنوه بها.

---

(1) أنظر:الدكتور محمد محمد ابراهيم رمضان المرجع السابق.ص358 .

(2) أنظر: الدكتور محمد محمد ابراهيم رمضان.المرجع السابق ص 359.

(3) أنظر المادة 14 من المرسوم رقم:82 – 31 السابق.

إن الجهة الوصية ليست شريكا في العمل اللامركزي الصادر عن هذه الأخيرة ،وانطلاقا من هنا، فقرار المصادقة غير متحد ولا مندمج مع قرار الجهة اللامركزية ، بل هو مستقل تماما عن إرادة الهيئة اللامركزية.

فقرار الهيئة اللامركزية المحال على جهة الوصاية بغرض المصادقة عليه ، يكون مكتمل العناصر بذاته ، أي أنه قائما وتاما قبل عملية المصادقة عليه من طرف الوصاية و المصادقة عليه في حقيقة الأمر لا تضيف جديدا له.

فالتصديق إذا في أصله و محتواه هو مجرد إذن أو أمر بالتنفيذ صادر عن الجهة الوصية وفقا لما نص عليه القانون موجه للهيئة اللامركزية ،مع التسليم بصحته وأنه مشروع ولا يمس بالمصلحة العامة.

وفي الأخير يجب الإشارة إلى أن السلطة الوصية لا يسعها سوى المصادقة على عمل الهيئة اللامركزية أو رفضه، ويبقى دائما للجهة اللامركزية الحق في أخذ المبادرة أولا، وهذا بحكم استقلالها عن هذه الجهة، وأن التصديق المقرون بشرط هو عمل غير مشروع ولا يجوز.

ومن هنا نتساءل ماهي الآثار أو النتائج القانونية المترتبة عن التصديق أو المصادقة؟ وهذا ما سنعرض له بالفقرة الموالية.

- النتائج القانونية المترتبة على المصادقة.

إن من بين الآثار القانونية المترتبة على ذالك هي ما يلي:

- يكون من المستحيل على السلطة اللامركزية مباشرة تنفيذ قراراتها قبل حصولها على المصادقة عليها من طرف الوصاية الإدارية ، لأنها تكون موقوفة النفاذ إلى غاية حصولها على التصديق، وإلا كان تصرفها معيبا بعدم المشروعية التي تفتح المجال للطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية.
- إن القرار اللامركزي يأخذ صبغة الجهة التي أصدرته دون غيرها وليس الجهة التي صادقت عليه.

- إن الهيئة اللامركزية هي وحدها المسؤولة عن أعمالها في تحمل المسؤولية عن الأضرار التي قد تنشأ عن القرارات المصادق عليها ، وليس الجهة الوصية المصادقة.

– الإعتداد بتاريخ صدور القرار المصادق عليه وليس بتاريخ المصادقة عليه بأثر رجعي، لأنه يؤكد تصرفا صحيحا قام بتاريخ سابق لتاريخ المصادقة عليه، في تحديد مشروعيته.

المطلب الثاني.نفاذ المداولات

بداءة يجب الإشارة أن المجلس الشعبي البلدي وخلال دوراته المختلفة فإن مداولاته تكون علانية، غير أنه وعملا بأحكام المادة 19 من القانون البلدي ،يسوغ له أن يقرر في أن

تكون مداولاته في جلسة مغلقة وهذا في حالتين وهذا في حالتين فقط هي حالة فحص وضعية المنتخبين الإنضباطية أي التأديبية وحالة فحص المسائل المرتبطة بالأمن و المحافظة على النظام،ومهما يكن فهذه المداولات لا تكون نافذة إلا وفقا للضوابط والإجراءات القانونية ، وأن نفاذ المداولات يأخذ صورتين على العموم وهي المداولات النافذة ضمنا و المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة وهذا ما سنستعرضه.

الفرع الأول.الـمـداولات الـنـافـذة ضـمـ ـنـيـا.-المصادقة الضمنية-

إن الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ ،ولقد نصت المادة 108 الفقرة 2 من القانون البلدي لسنة 1967على:(تعتبر المداولة مصادق عليها عندما ترفع إلى الوالي ولا يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخها.)

أما قانون 1990 فبالمادة 41 نص على:

(تنفذ المداولات بحكم القانون بعد (15) يوما من ايداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42 و 43 و 44 و 45 أدناه وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها.

يؤخذ بعين الإعتبار تاريخ ايداع المداولة الموضوع على الإشعار بالإستلام)

وعليه نستنتج من استقراء النصين أن قانون 1990 ،أشار إلى النفاذ صراحة أي وجوب التنفيذ بمجرد انتهاء 15 يوما من تاريخ الإيداع للمداولة بالبلدية، في حين أن قانون 1967 سبق المصادقة على المداولة قبل التنفيذ،وجعل أن مسألة التنفيذ أو النفاذ تفهم ضمنا.

إن قانون 1990 قاص الأجل إلى 15 يوما وكان عمليا أكثر وقد يفسرهذا على أنه أكثر اهتماما بمسألة البت في الشؤون المحلية بأكثر سرعة حتى لا تتعرض المصلحة العامة للضرر وتكون رهينة للبيروقراطية وغيرها....كما أنه أشار صراحة إلى أن المواعيد تحتسب من تاريخ إيداع المداولة الموضوع على الإشعار بالإستلام.

أما قانون 1967 فهو برغم أنه لم ينص على طريقة حساب المواعيد ولا الوصل، برغم وجوده في الحياة العملية، إلا أن أضاف أمرا آخر،هو إمكانية اللجوء إلى وزير الداخلية بغرض طلب المصادقة من قبل وزير الداخلية عند رفض الوالي المصادقة على المداولة وهذا بالمادة: 108 الفقرة 2.

إن هذه العملية في حقيقة الأمر تدخل في إطار المصادقة الضمنية التي تكلمنا عنها سابقا .
إن المادة 42 أعلاه تثير إشكالا وفقا للصياغة التي جاءت بها،فيا ترى متى نكون بصدد رأي ومتى نكون بصدد قرار يجب أن يدلي به الوالي خلال أجل الخمسة عشر(15) يوما؟ علما بأن قانون البلدية لم يبين الحالة أو الحالات التي نكون فيها إما أمام قرار أو رأي ؟ وجعل الباب مفتوحا للتأويلات و التفسيرات....في حين أنه وكما أشرنا اليه بفقرة سابقة أن الوالي أو الجهة الوصية لا تتدخل في عمل الهيئة اللامركزية وهذا انطلاقا من استقلالها عن المركز، بل عليه فقط إما أن يصادق أو يرفض.

الفرع الثاني-الـمـداولات التي تحتاج إلى المصادقة الصريحة .

لقد نصت المادة 107 الفقرة 2 من قانون 1967 على :
(غير أن المداولات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا المسؤولة ، وهي المداولات التي تتناول المواضيع التالية:
1- الميزانيات و الحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب و الأداءات و الرسوم.
2- نقل الملكية و الإمتلاك و المبادلات العقارية.
3- القروض.
4- عدد الموظفين وأجورهم. قبول الهبات و الوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية. 6- محاضر المزايدات و المناقصات.
وبصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل.)
أما المادة 42 من قانون 1990 فقد نصت على : (لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي: - الميزانيات و الحسابات.
- احداث مصالح ، ومؤسسات عمومية بلدية.)
يتضح من هنا أن الجهة المصادقة هي الوالي وأن موضوع المداولة يجب أن ينصب فقط على الميزانيات و الحسابات وكذالك إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية ،ومعه أفرد حكما جديدا بالمادة 43 التي نصت على : (عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في المادة 42 إلى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية ، تعتبر مصادقا عليها.)

وحتى قانون 1967 فقد نص على نفس الأجل وهذا بأحكام المادة 108 منه فنصت :
(تعتبر المداولة مصادقا عليها عندما ترفع إلى الوالي و لايصدر قراره فيها خلال 30 من تاريخها.)

المـبـحـث الـرابع- إلـغـاء الـمـداولات .(البطلان القانوني)

إن البطلان مصطلح مأخوذ من القانون المدني وهو معرف على أساس أنه وصف يلحق تصرفا قانونيا معيبا لنشأته مخالفا لقاعدة قانونية ، ويؤدي إلى عدم نفاذه.

كما أن هناك من يعرفه على أساس أنه يعني انعدام الأثر القانوني للعقد الذي لم تحترم فيه القواعد التي أوجبها المشرع في العقد.
مع الملاحظة في ذالك استعمال كلمة (وصف) بدلا عن كلمة (الجزاء) التي تفيد فكرة العقاب ، وهذا توخيا للدقة في المعني ،لأن فكرة العقاب مستبعدة في القانون المدني،وبطلان العقد من باب كون أن سببه أو محله غير مشروع يعد عقابا في حد ذاته للمتعاقدين وهذا على عكس الإبطال للعقد في حالة التدليس.
إن مصطلح الجزاء لا يفيد بالضرورة الردع أو العقاب المسلط على الشخص ،بل يقصد به فقط النتائج القانونية المترتبة على مخالفة القانون.
ولقد نص القانون المدني على ذالك بالمواد من 99 إلي 105 منه.
إن الإلغاء أو الإبطال المقصود هنا هو ذالك الإجراء أو التدبير الذي يتخذ في مواجهة الهيأة اللامركزية بقصد إنهاء آثار القرار الصادر منها ، لمخالفته قاعدة قانونية ، أي مخالفته مبدأ المشروعية ولكن شريطة أن يستند عمل الجهة الوصية بالضرورة إلى وجود نص بذالك و القاضي بالتدخل إزاء هذا العمل، بإنهاءه ضمن الشروط و المقتضيات التي أقرها القانون صراحة.
وهنا يجب التفرقة بين مظهرين من الإلغاء ، نجد أن القانون البلدي قد نص عليهما وهما :
1-البطلان القانوني . (NULLITE DE DROIT).
2- القابلية للإبطال. (ANNULABILITE).
لهذا فالإلغاء هو الإجراء المحدد قانونا و الذي تستطيع السلطة الوصائية بمقتضاه أن تبطل العمل بقرار صادر عن الهيئة اللامركزية،إذاكان مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام.(1)
وستناول بالدراسة كلا النوعين في الفقرات التالية وتباعا، مع الإشارة عند الضرورة إلى موقف القضاء الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) من كل ذالك على سبيل المثال والإستدلال و ليس المقارنة،وهذا نظرا لعراقة البلدية الفرننسية.

---

(1) أنظر.الدكتور:محمد محمد ابراهيم رمضان.المرجع السابق.ص377.

(القانون البلدي الذي يعود إلى سنة 1884) وكذالك لأن نصوص قانوننا مستنسخة منه كما هو معلوم ولا نفشي سرا بذالك ، وبالخصوص أن القضاء الجزائري لا نعرف على العموم موقفه لسبب أو لآخر، فقد قمت شخصيا بالإتصال بمصالح المحكمة العليا في السابق و مجلس الدولة حاليا.....ولكن من دون جدوى.

المبطلب الأول. البطلان القانوني. – NULLITE DE DROIT –

إن البطلان القانوني المنصوص عليه بالقانون البلادي ، يمكن له أن يمس مداولات المجلس الشعبي البلادي ، في كل وقت ،لأن البطلان القانوني ليس منوطا بأي أجل قانوني، وهو يشكل سلاحا فتاكا في يد السلطة المركزية.

فالبطلان القانوني ، قد يكون نتيجة لعدم احترام الإجراءات المطلوبة قانونا، وقد يمس بموضوع المداولات كما سنرى.

فبخصوص الشكل نشير أنه وحتى يكون اجتماع المجلس الشعبي البلادي شرعيا وقانونيا فإنه من المطلوب قانونا الإستدعاء القانوني للمجلس الشعبي البلادي وهذا من قبل رئيسه عملا بأحكام المادة:16 من قانون البلادية لسنة 90 .

فبالنسبة للحالات العادية توجه هذه الإستدعاءات إلى أعضاء المجلس الشعبي البلادي إلى مقر سكناهم مرفوقة بجدول الأعمال قبل عشرة أيام على الأقل من موعد الإجتماع.

أما في حالة الإستعجال، فتخفض المدة على ما لا يقل عن يوم عمل ، وعندها تطبق التدابير الضرورية لتسليم الإستدعاءات.

كما يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي في دورات غير عادية كلما استدعت ظروف الحال – شؤون البلادية – ذالك وهذا بطلب من رئيسه أو من ثلث الأعضاء أو من الوالي طبقا للمادة 15 من قانون البلادية لسنة 90 ، وأن ينوه بذالك في سجل مداولات البلادية المخصص لذالك، وهذا من دون أن ننسى الإشارة إلى تحديد طبيعة الإجتماع إن كان علنيا أو سريا. لأنه من المفروض وفي حالة عدم الإستدعاء القانوني للإنعقاد للإجتماع أو وجود الإستدعاءات وما يثبت أنها قد أرسلت على النحو المبين قانونا تعرض المداولات للبطلان القانوني، وعدم احترام هذه الإجراءا ت ينجر عنه بطلان المداولات.

لأنه فقط وبعد توجيه الإستدعاءات بصورة قانونية يمكن للمجلس أن يتداول بخصوص المساءل المتعلقة بشؤون البلادية والمبينة بجدول الأعمال.لأنه هنا يجب التفرقة بين عدم احترام الإجراءات الشكلية و تلك التي تمس بالمضمون كما سيلي، والتي يترتب عنها البطلان القانوني للمداولات، لأن تلك المتعلقة بالشكل الذي أشرنا له بخصوص نظام الإستدعاءات لا يمكن تصحيحه بأي حال من الأحوال.

الفرع الأول:في تحديد البطلان القانوني.

لقد نصت المادة 102 من قانون البلادية لسنة 1967 على :

(تعتبر باطلة بحكم القانون :

- مداولات المجلس الشعبي البلادي التي تتناول موضوعا خارج عن اختصاصاته.

– المداولات التي التي يجريها المجلس الشعبي البلدي خلافا لقانون أو مرسوم.)
أما قانون 1990 فقد نص بمادته 44 على:
(تعتبر باطلة بحكم القانون:
- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج عن اختصاصاته.
– المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2 و 3 و9 وللقوانين و التنظيمات.
– المداولات التي تجري خارج الإجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.
يصرح الوالي بموجب قرار معلل ببطلان المداولة القانوني.)
وسنتناول كل هذه الحالات بالفقرات التالية باسهاب.

1-المداولات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاتها.

إن الإختصاصات العامة للمجلس الشعبي البلدي قد حددتها في البداية أحكام المادة 100 من القانون البلدي لسنة 1967 والتي كان مفادها:
{ يفصل المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة .}
فمقتضيات هذه المادة بالرجوع إليها نكتشف أنها قد بينت وحددت لنا أسلوب اختصاص المجلس الشعبي البلدي و الذي ارتكز في البداية أساسا على توزيع الإختصاصات بشكل عام أو ما اصطلح عليه في فرنسا وسبق وأن ناقشناها بإسهاب في فقرة سابقة {clause de la compétence générale} لذالك فإن المجلس الشعبي البلدي يكون قد حاد عن سبيله في حالة خروجه على مقتضيات المادة 100 المحددة لصلاحياته، مقترفا بذالك خرقا لأحكام المادة 102 من نفس القانون، ونفس الشيء ينطبق على مقتضيات أحكام قانون 1990 المتضمنة لاختصاصاته المبينة بأحكام المادة 85 التي نصت على أن:
{ يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية}
وفي حالة مخالفته فإن يخرق أحكام المادة 44 منه.وهذا بتناوله موضوعا لا يخدم مصلحة الهيئة المحلية أي لا توجد أية فائدة أو جدوى منها كي تعود بالمنفعة على البلدي. فمثلا عندما تمنح البلدية اعتمادات لمنظمات مهنية أو جماعية و التي نشاطاتها لا تهم البلدية – فدرالية ودادية المدرسين.(مجلس الدولة الفرنسي 1912) (1)

(1) voir : BOUFFARD,ibid. 146,p 84

هذا مع الملاحظة أن فكرة المصلحة أو الفائدة تبقى دائما مشوبة بنوع من الغموض و عدم الوضوح، ذالك أنه في الأصل لا يوجد أي تعريف قانوني لها، كما أنها تبدو اكثر سياسية منها قانونية، ومن هنا كان النقاش كبيرا وبالخصوص لدى الفقه الفرنسي، فبقدر ما هو صعب وبقدر ما هو ضروري، تبرز فيه المصلحة المحلية.

tout aussi difficile à appréhender, et tout aussi nécessaire apparait (1) l'intérêt locale.}

ولكن هذه المصلحة المحلية برغم أنها عامة، فهي مصلحة خاصة بالنسبة للمصلحة العامة الكلية. (2) { mais cet intérêt local, bien que publique est un intérêt {particulier par rapport à l'intérêt public général

ومن هنا تبرز لنا صعوبة التحديد لمفهوم المصلحة المحلية و التي تنبثق مباشرة من اختصاص البلدية بناءا على اختصاصاتها القانونية المخولة لها.

أما عن تجاوز الإختصاصات فنأخذ مثالا على ذالك ، كأن يقوم المجلس الشعبي عند تخاف أحد أعضائه عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية من دون سبب ومن دون تكليفه بتقديم تبريره بعدم الحظور،أن يقوم بالتصريح باستقالته، وهذا بدلا من الوالي وفقا لما كانت عليه المادة 90 من قانون 1967 التي تنص صراحة (كل من تخاف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعا وصحيحا، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديمه إيضاحاته، التصريح باستقالته من قبل الوالي،إلا إذا طعن في ذالك خلال عشرة أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة).

في حين أن قانون 90 قد استغنى عن هذه المادة.أو كأن يتكفل المجلس الشعبي البلدي بدلا من رئيسه بمباشرة اختصاصات الشرطة ضمن تراب البلدية،مخالفا بذالك أحكام القانون البلدي (المادة 235 من قانون 1967) أو المادة 75 من القانون البلدي لسنة 1990.

فالنتيجة التي نخرج بها على ضوء ما سبق ،بناءا على المواد 102 من قانون 67 و 44 من قانون 1990 والمادة 100 من قانون 1967 ،هي أن حالات البطلان لا يمكن أن تحدث إلا نادرا هذا إن لم تحدث أصلا،لأنه ومن التحري الذي أجريناه على مستوى بعض البلديات ومما وصلنا من معلومات يبدو حقا أن حالات البطلان هي استثنائية حقا، حتى وإن وردت الإشارة اليها بقانون البلدية.

---

(1) voir. Jean marie pontier :l'état et les collectivités locales.,LGDJ.,1978,p152

(2)VOIR : JEAN MARIE PONTIER. ibid , P153

وحتى هذه الحالات المعزولة إن سلمنا بوجودها فرضا في مجال الحقيقة الملموسة،فإننا لانعرف عنها أي شيء، وهل فعلا طبقت هذه المادة أم بقيت حبرا على ورق، لأن قضائنا كما سبقت الإشارة اليه ،يبقى شحيحا في مجال المعلومات ونشره (للإجتهادات) هذا اذا لم نقل يبقى مغلوقا على نفسه.........؟
غير أن العمل الميداني قد أفرز لنا أشياء أخرى وهي أن الوالي يبقى الرجل القوي و المهيمن على البلدية ، وصاحب الإختصاص الأول في كل شيء ....
وعليه فإن كل خروج عن مقتضيات أحكام قانون البلدية المحدد لاختصاصاتها يكون باطلا قانونا.

2 -***المداولات المخالفة لأحكام الدستور ولاسيما المواد 2و3 و9 للقوانين و التنظيمات.***

لقد نص قانون البلدية لسنة 1990 على أن هذه المداولات تكون باطلة ، عندما تمس بالدستور ولا سيما تلك المتعلقة بالمواد 2 و 3 و 9 ، فالمادة 2 من الدستورتتعلق بأحد ثوابت الأمة وهو الإسلام أي دين الدولة، أما المادة 3 فتتعلق باللغة العربية التي هي اللغة الوطنية والرسمية، وهي ركيزة من ركائز الشخصية الوطنية ،أما المادة 9 فتتعلق بالممارسات التي يكون من شأنها الترسيخ للفكر الإقطاعي البائد أو الجهوية أو المحسوبية، أو أن ترمي إلى إقامة علاقات الإستغلال و التبعية.لهذا فما من شيء يرسخ لهذا الفكر أو يسعى لنشره أو توطيده ، فهو باطل ولا يمكن لأية مداولة أن تتعاطى معه إلا كانت باطلة. بالإضافة إلى كل مخالفة للقوانين السارية المفعول و كذالك التنظيمات المختلفة وفي باب التنظيمات نشير إلى أنه يمكن أن تكون مراسيم تنفيذية أو قرارات وزارية.......... وفي هذا المجال نشير إلى أن قانون 1967 بالمادة 102 منه فقد تطرق فقط إلى مخالفة القانون و المرسوم،في حين أن المرسوم يدخل ضمن النصوص التنظيمية والنصوص التنظيمية هي كل النصوص التي تصدر عن الجهاز التنفيذي في إطار صلاحياته الدستورية و القانونية بصفة عامة، أما قانون 1990 فقد تدارك هذه الهفوة وأشار بالمادة 44 إلى ذالك بصورة واضحة وعامة كما هو مطلوب.
وعليه فكل مخالفة للنصوص التنظيمية دون تحديد و السارية المفعول تجعل المداولة عرضة للإبطال القانوني.
أما القانون الفرنسي فقد حسم الموقف بصورة قطعية :(مجلس الدولة الفرنسي 17 أكتوبر 1956) الذي خصص تفسيرا واسعا لمفهوم تنظيم الإدارة فأوجب على المجلس البلدي احترام كل النصوص ذات الطابع التنظيمي وليس فقط المراسيم المنظمة لتنظيم الإدارة.(1) { doit respecter tous texte à valeur réglementaire et non pas seulement les décrets ,portant règlement d’administration publique.}

(1)Voir :Guy mellary : la tutelle de l’état sur la commune, p170

3-المداولات التي تجري خارج الإجتماعات الشرعية للمجاس.

إن هذه الحالة تتعلق بالإجتماعات التي تنعقد خارج الإطار الرسمي الذي حدده القانون، كأن تكون خارج الدورات العادية للإجتماع وتتم في سرية تامة ولا يعلم بها،ولا تكون ضمن أي جدول أعمال ولا تكن محل نشر، ولا تدخل حتى في إطار الدورات الإستثنائية الطارئة، فهذه بطبيعة الحال ، تكون باطلة، لأنها فقدت شرعيتها كما هو منصوص عليها بالمادة 44 من قانون 1990 ،أي أنها مداولة سرية برغم أن القانون لا يعرف المداولات السرية ولم ينص عليها.

مع الملاحظة أن هذا الحالة من المداولات لم يعرفها قانون 1967 وهي تشكل حالة جديدة بقانون 1990.إنه وقبل أن نتطرق ونناقش قرارا لتصريح بالبطلان المقرر للوالي يجب في البداية تتمة المنهجية الوارد بالقانون البلدي و المتعلقة بالتقسيم الرباعي للمداولات فنشرح في الفقرة الموالية المقصود بالقابلية للإبطال الذي كنا قد مهدنا لها أعلاه ثم نستعرض بعدها المداولات القابلة للإبطال أو ما يمكن أن يسمى بالبطلان النسبي.

الفرع الثاني. المداولات القابلة للإبطال أو البطلان النسبي. (- ANNULABILITE -)

إن القابلية للإبطال هي كل ما تخلل العقد من عوارض تعيبه وتكون سببا في قابلية إبطاله أي أن يكون مشوبا بعيب من العيوب ، إلا أن العقد يكون فيها قائم ولكنه معيب.

إن قرار البطلان القانوني غير محدود المدى وفي مواجهة الجميع أو كما يطلق عليه باللاتينية – ERGA OMNES -. إذا وبعد هذا التوضيح البسيط لمفهوم القابلية للإبطال نعود لموضوعنا الذي هو المداولات القابلة للإبطال.

لقد نصت المادة 104 من قانون البلدية لسنة 1967 على:

(تقبل الإبطال القرارات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذوو المصلحة فيها شخصيا وإما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع.)

أما المادة 45 من قانون 1990 فقد نصت على:

(تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها.)

هذا في ما يتعلق بالمبدأ أما من حيث الجزاء،فنجد أن المادة 105 من قانون 1967 قد نصت :

(للوالي أن يلغي المداولة بقرار مسبب، ويمكنه أن يبطل هذا الإلغاء خلال خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

كما أنه يمكن لأي شخص معني أن يطلب الإلغاء خلال خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ المداولة ويبت الوالي في الأمر خلال ثلاثين يوما).

أما قانون 90 فقد نص بالفقرة 2 و 3 من المادة 45 على:
(يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ ايداع محضر المداولة لدى الولاية.
كما انه يمكن أي شخص له مصلحة أن أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة.) وعليه يطرح السؤال التالي:ماهي شروط القابلية للإبطال؟

أولا :شـروط الـقـابـلـيـة لـلإبـطـال.

لابد من الإشارة في البداية ، أنه من المؤسف جدا أن تبوء بالفشل جهودنا و الرامية إلى التعرف على واقع الحال ، بالنسبة لمداولات إدارتنا البلدية و المتعلقة بموضوع القابلية للإبطال وكيفيات استعمالها من طرف السلطة الوصائية، وهل هناك ميكانيزمات خاصة موازية ، أفرزها إلى الوجود واقع العمل إلى جانب النصوص القانونية ،فسارتا معا أم لا؟ وهل لجأ إلى القانون لحل الخلاف في حالة وجوده أي برفع الأمر للقضاء عند استعصاء المسألة ،بعد طرق باب وزارة الداخلية و ما نتيجة كل ذالك ؟ النتيجة هي أننا لم نستطع تحصيل أية معلومة تذكر حول هذا، برغم تنقلنا إلى العديد من البلديات على مستوى القطر، باعتبار أن العمل يخص عملا أكاديميا ولكن........ الأمر الذي أدى بنا وجعلنا نلتفت ونلجأ كما سبق و أشرنا اليه آنفا إلى القضاء الفرنسي أي مجلس الدولة الفرنسي في كل مرة وهو أمر في الحقيقة يحزن !
وبذالك فالذي يمكن تسجيله بالنسبة لهذا الموقف هو:
- القاضي الإداري الفرنسي يشترط في النائب المشارك في المداولة أي صاحب المصلحة الشخصية، أن تكون مشاركته هذه قد أثرت فعلا على نتائج المداولة حتما.(1) وإلا فلا يمكن اعتبار أن هناك مشاركة شخصية و تعرض المداولة للإبطال.
– تكون قابلية الإلغاء شبه مؤكدة ابتداء من النائب أو النواب الذين تكون لديهم مصلحة مالية في القضية.(مجلس الدولة الفرنسي 30 أفريل 1626) (2)
- العلاقة بين النائب و القضية المطروحة للمداولة هي شخصية أو جماعية (مجلس الدولة الفرنسي 04 جولية 1952)(3) كما أن مجلس الدولة الفرنسي قد كثف رقابته، بأخذه بعين الإعتبار في مشاركة النائب في النقاش ودوره الفعلي في تحظير الملف.
(مجلس الدولة الفرنسي 05 فبراير 1961) (4)

---

(1)Voir: GUY. MELLARY, ibid, P170
(2) Voir: GUY MELLARY, ibid, p171
(3) Voir: GUY.MELLARY, ibid, p 171.
(4) Voir: GUY MELLARY.ibid, p 171.

وعليه فيستنتج من أحكام المادة 104 من قانون 1967 و المادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 ، برغم التطابق الوارد بخصوص النصين من حيث المبدأ في أن كل مشاركة في المداولة من قبل النواب المنتخبين والذين لهم مصلحة فيها شخصيا أو بصفتهم وكلاء الغير في القضية المطروحة،أما الإختلاف فيتعلق بالمصطلحين المستعملين:فقانون 1967 استعمل مصطلح :(تقبل الإبطال) في حين أن قانون 1990 استعمل مصطلح:(تصبح محل بطلان) ويبدوا من هذا أن الفرق كبير بين المصطلحين من جانب الآثار المترتبة، فالأول في رأينا يفيد حقا القابلية للإبطال ويحيلنا على مبدأ البطلان النسبي بصراحة ووضوح تام، في حين أن قانون 1990 فاستعماله لفعل تصبح ، فهذا يفيد مباشرة البطلان القانوني وكأنه ينزع عن هذه المداولة النسبية في البطلان، في حين أن النص الفرنسي ينص بصريح العبارة على القابلية للإبطال – sont annulables – وهذا في حقيقة الأمر هو ضعف في ترجمة النص العربي الذي هو من المفروض الأصل و ليس العكس.لهذا نرى أن الترجمة العربية بقانون 1967 كانت أحسن بكثير وأقرب من المعنى المطلوب وهي أكثر تعبير. ومن هنا فالسؤال الذي يطرح نفسه ماهي شروط التدخل لطلب الإلغاء القانوني؟
فهذا ما نستعرضه في الفقرة الموالية.

ثانيا-شـروط الـتـدخـل لـطـلـب الإلـغـاء الـقـانـونـي.

إنه وباستقراء أحكام القانون البلدي نستنتج أنه وحتى يمكن التدخل لطلب الإلغاء القانوني فيجب من توافر ما يلي:

- عنصر المصلحة الشخصية أي أن الطالب يجب أن تكون له مصلحة ما في طلب الإلغاء القانوني وهذا طبقا لأحكام المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية القديم و المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد.
- أن يكون من سكان البلدية أي القاطنين بها .
- أو أن يكون مكلف بالضريبة وأن لهذه المداولة تأثير مالي عليه.
- كما أن بإمكان الجمعيات أو التجمعات أن تتقدم بطلب للإلغاء.
(مجلس الدولة الفرنسي 12 ماي1933)
- جمعية الدفاع عن المتعاملين مع الإدارة والمكلفين بالضريبة لمرسيليا.(1)
- الأشخاص والهيئات العامة يمكنها طلب ذالك.(مجلس الدولة الفرنسي 06 يناير1928)(2)

(1)et (2) Voir : BOUFFARD :Ibid 253. P.137.



الفرع الثالث.مـقـومـات الـبـطـلان.

- قرار البطلان القانوني هو سلطة خاصة بالوالي لوحده.
– قرار البطلان يصرح به الوالي بحكم القانون أو بطلب من الأطراف المعنية.
- قرار البطلان مستقل عن قرار المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي.
- انعدام الشكلية في قرار البطلان القانوني.
- مدى البطلان القانوني محدود.

وسنقوم تبعا في ما سيلي بالتوضيح ولو بقليل من الإسهاب لكل نقطة على حدى.

1- قرار البطلان سلطة خاصة بالوالي وحده.

إن تصريح البطلان الذي نص عليه القانون البلدي ، هو سلطة خاصة بالوالي حصريا وحده من دون السلطات الإدارية الأخرى، فهو وحده الذي قرر ذالك ،كما أنه أمر لا يملكه حتى رئيس الدائرة نفسه، والذي سمح له التنظيم استثناءا القيام بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

2- قرار البطلان القانوني يصرح به الوالي قانونا أو بطلب من المعنيين.

إن المبادرة تبقى في البداية لصالح الوالي الذي يقوم بذالك تلقائيا من نفسه باعتباره السلطة الوصية على الهيئة اللامركزية و يتمتع إزائها بصلاحيات واسعة وخاصة من الناحية العملية.
وبعدها فقط بإمكان أي شخص يعنيه الأمر، أي أن المداولة تهمه بالتحديد و تمسه، في أن يطلب من الوالي التصريح ببطلان هذه المداولة .

3- استقلالية قرار البطلان عن قرار المصادقة.

يصوغ للوالي أن يصرح بالبطلان سواء قبل المصادقة على المداولة أو أن يكون ذالك لاحقا ، أي بعد اكتشاف العيب ، إذ بإمكان الوالي أن يصادق على مداولة المجلس الشعبي قبل النظر في تقرير الإبطال القانوني ، فله كامل الحرية في ذالك ، طالما أن القانون لم ينص على ذالك.(مجلس الدولة الفرنسي قد فصل في النزاع وهو مستقر على ذالك)

4- انـعـدام الشكلية في قرارالبطلان القانوني.

إنه وبالرجوع إلى القانون البلدي ، نجده خاليا تماما من أي التزام شكلي يجب توافره في قرارالبطلان القانوني.غير أن الشرط الوحيد يبقى هو أن يكون قرار تصريح البطلان القانوني معللا أي يحتوي على الأسباب الكافية المبررة لهذا الإبطال، والتي تسمح للجهة القضائية مراقبته لاحقا اذا اقتضى الأمر ورفع النزاع على مستواها.

5- قرار البطلان القانوني محدود المدى.

إن قرار البطلان القانوني حقيقة هو محدود المدى و لا يتعدى حدود دائرة البلدية و موضوع المداولة التي فصل فيه،ولا تنتقل آثاره إلى أشخاص آخرين.
إنه وبعد شرحنا الوجيز لمقومات الإبطال القانوني يبقى علينا في الفقرة الموالية أن نحدد النظام القانوني للإبطال،أي القابلية للإبطال و الإبطال القانوني.

الفرع الرابع الطبيعة القانونية للقابلية والإبطال القانونيين.

- إن الوالي هو الذي يقرر الإبطال تلقائيا، وهذه كمبادرة منه منحت له بمقتضى المادة 45 / 2 من القانون البلدي لسنة 1990 ، أو بطلب من المعنيين الذين مستهم المداولة موضوع الإشكال.
– إن إثارة الإبطال يجب أن تتم خلال 15 يوما ابتداء من يوم إيداع محضر المداولة دار الولاية، أو مصالح الدائرة للمصادقة، أي أن ميعاد سريان الآجال يكون من يوم إيداع المداولة،هذا بالنسبة لقانون 1967 بمادته 105 ،في حين أن قانون 1990 قد حدد ذالك بالمادة 45 الفقرة 2 بأجل شهر تسري كما أسلفنا من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.
- إن الوالي غير مطالب للنطق بقرار قابلية الإبطال في انه ينتظر حتى يرد اليه طلب بذالك، فهو يقرره من نفسه تلقائيا.

يجب أن يتضمن قرار الإبطال على مسببات ، أي يجب أن يكون هناك تعليلا كافي يخص هذا الإبطال ،وإلا فإنه يكون قرارا معيبا ويمكن الطعن فيه بسبب تجاوز السلطة.
إلا أن الإشكال الحقيقي الذي يثار هنا يخص بالدرجة الأولى المداولة المعيبة ، هل يجب أن يعلم بها سكان البلدية أي يجب إشهارها بلوحة الإشهارأم لا؟

والتي على ضوءها فقط يمكن حساب الآجال لاحقا عند إيداعها، في حين أن مجلس الدولة الفرنسي قد فصل في الأمر بحيث أن الميعاد لا يبدأ في السريان، إذا لم تعلق المداولة في جدار الإعلام. (مجلس الدولة الفرنسي 21 أكتوبر 1931) فهذا من المفروض يشكل ثغرة ونقص في قانون البلدية يجب تداركه لاحقا، ويسمح بمقتضاه في أن الأمور بالبلدية تأخذ مسارا عادي وقانونيا.

رغم ما تمتاز به رقابة الإلغاء من مزايا تتمثل في ترك الحرية للهيئات المحلية في اتخاذ ما تراه مناسبا من قرارات، مع رقابة مشروعيتها واتفاقها مع الصالح العام.
فإنه يؤدي إلى زعزعة الثقة في قرارات الهيئات المحلية اللامركزية ، ويضر بمصالح الأفراد حسني النية الذين تعاقدوا أو رتبوا أوضاعهم على أساس صحة وسلامة التصرفات المحلية.(1)

إن طلب الإلغاء يمكن أن يتم في أي وقت كان ،فالباب يبقى مفتوحا أمام الوالي ،وهذا بسبب عدم تحديد مدد أو آجال قانونية لذلك، فنجد أن المادة 103 من قانون 1967 قد فتحت الباب على مصراعيه للوالي بحيث أن له أن يقرر البطلان في كل وقت ، كما منحت لأي طرف يعنيه الأمر في أنه يطلبوه وهذا بصياغة:
" أن يقترحوه أو يعارضوا فيه " وهنا قد يحمل الأمر على أكثر مما قد يظهر، فالمعارضة ليست حكرا على الوالي بل قد تتجاوزه ويرفع الأمر للقضاء، لأن مصطلح " أو يعارضوا" قد تفسر على أساس اللجوء للقضاء.

أما قانون 1990 فهو كذلك بدوره لم يحدد أي موعد للقيام بذلك واستعمل عبارة :
" يصرح الوالي" بإضافة أن القرار يجب أن يكون معللا.
إن تواريخ الإيداع للمداولات لدى دار الولاية أو الدائرة ، وكذلك تواريخ الإعلان أو الإشهار فلا أثر لهما على طلب الإلغاء.
إن طلب الإبطال القانوني هو من اختصاصات الوالي البحتة و التي لا يمكن إعطاء التفويض فيها لغيره ولا حتى رئيس الدائرة بل هي حكر عليه لوحده.
ومن هذا المنطلق وجب أن يتسم الإلغاء باعتبارات وضوابط وهذا فقط حماية لمصالح الجميع ، الهيئة المحلية ومختف المتعاملين مع الإدارة المحلية.
يتعين أن يكون الإلغاء بسيطا وخاليا من الإضافات أو مرتبطا ومعلقا على شرط وذلك حفاظا على استقلال الهيئات المحلية وعلى حقها في المبادرة، ومنعا من تخويل سلطة الوصاية فرض شروطها ، وإحلال إرادتها قبل إرادة الهيئة اللامركزية.(2)

---

(1) أنظر. الدكتور: محمد محمد إبراهيم رمضان. المرجع السابق.ص.381.

(2) أنظر. الدكتور: محمد محمد إبراهيم رمضان. المرجع السابق. ص 380.

وفي هذا الصدد نجد كذلك أن قانون البلدية الفرنسي قد جعل سلطة الإلغاء ، سلطة منوطة برئيس العمالة لوحده ،ونجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد فصل في القضية بصورة واضحة وقطعية.

le sous-préfet, lorsqu'il considère qu'une délibération est illegale,ne } peut pas la déclarer lui-même d'office nulle de droit, il doit demander { au préfet de prononcer la nullité de droit.

إن قرار الوالي القاضي بإبطال المداولة قانونا يمكن أن يتم في اي وقت ، لأن المجال مفتوحا، وهذا لعدم تقييده، هو كسلطة وصائية بأن يقوم به،ولا حتى بالنسبة للغير كأشخاص يهمهم طلب الإبطال،فبإمكانهم طلبه في أي وقت وهذا ربما قد نجد له تفسير،في أنه يدخل في باب حماية حقوق الغيرأي الأشخاص، فنجد مثلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بقبول التصريح بالغاء مداولة بلدية عمرها أكثر من 30 عاما(1)

Délibération déclarée nulle de droit après plus de 30 ans..

peut Cons. d'état 25 novembre 1927.

وعليه على ضوء ما سبقت مناقشته أعلاه، نخلص إلى أن الإبطال القانوني، يعتبر أكثر خطورة من القابلية للإبطال ونجد أن النسخة الفرنسية وعلى غرار قانون البلدية الفرنسي قد آستعملت فعل (prononcer) بالمادة 45 من القانون البلدي لسنة 1990 و105 من قانون 1967 بخصوص القابلية للإبطال، أما بخصوص الإبطال القانوني فنجد فعل (déclarer) لما له من دلالة أكبر طبقا للمادة 44 من القانون البلدي لسنة 1990 و المادة 102 من قانون 1967 ، في حين أن النسخة العربية ،لم تنتبه للفارق الموجود بين الفعلين فأوردت فعل" يصرح" و "يلغي ".

إن البطلان وفي أثره القانوني هو في الحقيقة كردع على الأخطاء الجسيمة المرتكبة التي يتحملها المجلس برمته، أو على الأقل أغلبية النواب البلديين الذي صوتوا على المداولة، في حين أن الإبطال هوأخف ضررا من الأول ويمس النائب البلدي أو النواب المعنيين بالمداولة ولا تنتقل للمجلس، فالمسؤولية هنا فردية وليست جماعية.

---

(1)Voir : ibid. : Bouffard, 226, p 125.

المطلب الثاني. القوة التنفيذية للمداولات.- caractère exécutoire -

لقد سبق وأن أشرنا في الفقرات السابقة إلى أن المداولات هي قرارت جماعية ، يتخذها المجلس الشعبي البلدي في إطار الصلاحيات المخولة له بقانون البلدية وتتعلق المجالات التي يضطلع بها المجلس، وأنها على عمومها تنفيذية بمجرد اتخاذها.أي أنها من حيث المبدأ تعتبر نافذة بذاتها، غير أن هناك استثناءات من هذه القاعدة،وهي أن قانون البلدية قد فصل بين نظامين للمداولات وهي: المداولات النافذة و المداولات القابلة للتنفيذ وهذا ما سنعرض له تبعا، بتبيان الفرق بينهما.

الفرع الأول. المداولات النافذة بقوة القانون.- exécutoires de plein droit-

لقد نصت المادة 107 من قانون 1967 على:
(تنفذ قرارات مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرين يوما من إيداعها لدى دار الولاية.)
أما المادة 41 من قانون 1990 فقد نصت على:
(تنفذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر(15) يوما من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42 و 43 و 44 و 45 أدلاه ، وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره ، فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها.
يؤخذ بعين الإعتبار تاريخ إيداع المداولة الموضوع على الإشعار بالإستلام.)
وعليه يظهر من استقراء أحكام المادتين أعلاه وهوأن المداولات ذات الطبيعة التنظيمية وفي غياب أي نص يقضي بخلاف ذالك ، فهي تنفيذية من دون الرجوع إلى أية جهة أخرى فهي تنطوي على قوتها التنفيذية من نفسها .لهذا فأعمال وتصرفا ت المجلس الشعبي البلدي المحترمة للشرعية والشكلية الموضوعية المطلوبة المفرغة في المداولة، تصبح نافذة بقوة القانون .فقوتها التنفيذية، أي نفاذها بقوة القانون ، نابع من تقرير الإختصاص العام للمجلس الشعبي البلدي ،في الفصل بمقتضى المداولات في شؤون البلدية والتي اشرنا اليها بفقرات سابقة وهي أحكام المادة 100 من قانون 1967 والمادة 85 من قانون90 .ومن جهة أخرى فنجد أن المجلس الشعبي البلدي يعبر عن قراراته بواسطة المداولات المتخذة في إطار الشرعية ، ووفقا للشروط و الشكليات المنصوص عليها قانونا،والتي تصبغ عليها الشرعية. وبالتالي فالأصل العام هو أن المداولات تصبح سارية المفعول ونافذة ابتداءا من المصادقة عليها بعد التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي ، وهذا بعد 15 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية بالنسبة لقانون 1990 و 20 يوما في السابق بالنسبة لقانون 1967 ، إذا نلاحظ أن قانون 1990 قد قلص المدة للإيداع من 20 إلى 15 يوما ربما لأسباب عملية أو ربما من أجل

إعطاء ديناميكية أكبر للبلديات ، وتخفيف عبئ البيروقراطية عن البلديات، وحتى لا تتعطل أعمال و تصرفات المجلس الشعبي البلدي.

إنه وقبل أن نسترسل في تتمة الشرح للفئة الثانية من المداولات، أشير إلى أنه قد استوقفتني فكرة هي في غاية الأهمية قد خلص إليه الأستاذ بول بونوا وهذا خلاف بين باقي الأساتذة الآخرين المختصين الذين اطلعت لهم على ما كتبوه في هذا المجال:
كالأستاذ : شارل دوباخ،جورج فيدال،جون رفيرو،مارسيل فالين، أندري دولوبادير، جورج بيزيي ،وغيرهم. والتي مفادها ما يأتي : (إنه لا بد من الإشارة في البداية تسجيل أن عبارة تنفيذية (exécutoire) لم تذكر في المواد:ل 121- 31 و ل 121- 39 من قانون البلدية ،بمفهومها القوي ، والتي لا تفيد بتاتا بأن للبلدية صيغة السند التنفيذي الإجباري، في حالة أن أحد الخواص يرفض الإمتثال لمقتضياتها.(1)

Il convient tout d’abord de noter que le terme exécutoire n’est pas }
pris par les articles L 121- 31 et L 121- 39 du code communal en son
sens fort ,il ne signifie nullement que la délibération voudrait titre
d’exécution forcée, au cas ou un particulier refuserait de se
{conformer à ses prescriptions.

يجب استعمال عبارة تنفيذي هنا بمعناها الطبيعي المعتاد و المألوف الذي يدل بصورة عامة، على أن القرار الوحيد الجانب بإمكانه توليد آثار قانونية أي ينتج مفاعيله.(2)

Le terme exécutoire doit être pris ici en son sens usuel, courant, dans
lequel il signifie que, de façon général, un acte unilatéral peut }
{produire ses effets.

حقيقة ولا أخفي أن هذا الإستنتاج قد يكون جدير بالدراسة و التدقيق فيه، إلا أنه و بالنسبة لحالتي، لا يسعني سوى التمسك بما هو وارد بأحكام قانون البلدية فقط، وإن كنت أعرف وتأكدت منه من أن قانون بلديتنا هو تقريب نسخة مطابقة للقانون الفرنسي الصادر في أول نص له عام 1884 ، وحتى إن وجدت بعض الإختلافات ، فهذه استثناء والإستثناء هو حالة شاذة و الشاذ يحفظ ولا يقاس عليه.

---

(1)e t (2) Voir : Francis Paul benoit. op cit, p 302-

إذا كانت هذه هي القاعدة العامة، فما هي إذا المداولات القابلة للتنفيذ؟
وهذا الذي سنجيب عنه بالفقرة الموالية.

الفرع الثاني. المـداولات الـقـابـلـة لـلـتـنـفـيـذ.

لقد رأينا في الفقرة أعلاه أن المداولات بطبيعتها كأصل عام تتمتع بصفة التنفيذية بقوة القانون، إلا أن هناك استثناء لهذه القاعدة العامة ، وهو أن هناك نوع آخر من المداولات يستوجب وحتى يصبح نافذا وساري المفعول ، وجوب المصادقة الصريحة عليها من قبل الجهة الوصائية والتي هي الوالي أوغيرها وفقا للحالات المنصوص عليها.

لقد نصت المادة 107 الفقرة 2 من قانون 1967 على:
(غير أن المداولات التي تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا المسؤولة، وهي المداولات التي تتناول المواضيع التالية:
1- الميزانيات و الحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب و الأداءات و الرسوم.
2- نقل الملكية والإمتلاك و المبادلات العقارية.
3- القروض.
4- عدد الموظفين و أجورهم.
5- قبول الهبات و الوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أوالمصالح البلدية.
6- محاضرا لمزايدات و المناقصات.
وبصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل.)

أما قانون 1990 فقد نص بالمادة 42 :
(لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي :
- الميزانيات و الحسابات.
- إحداث مصالح ، ومؤسسات عمومية بلدية.)

وعليه ، فأول ملاحظة يمكن الخروج بها من استقراء المادتين المذكورتين أعلاه هي: أن قانون 1990 قد قلص من قائمة الموضوعات التي تستوجب مصادقته الصريحة عليه، وهذا ربما من أجل تخفيف العبئ على الولاية ..؟ ولخصها في ثلاث مسائل هي: الميزانيات و الحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، وقد يكون هذا نظرا لأهميتها القصوى لأنها تتعلق بالمال العام وكيفية صرفه والرقابة الشاملة عليه.

وهذا لا يعني أبدا أنه استخفاف بباقي المساءل.ولقد حصر كل من قانون 1967 و 1990

مدة المصادقة في : 30 يوما يبدأ سريانها من تاريخ إيداعها لدى الولاية (المادة 108 من قانون 1967 و 43 من قانون 1990) وفي حالة السكوت وعدم الرد فتصبح المداولة نافذة ومنتجة لكل آثارها القانونية. أما جوهر الإختلاف بين القانونين فيتمثل في الفقرة الثانية من المادة 108 من قانون 1967 التي نصت على:(وإذا رفض الوالي المصادقة على مداولة ما ، جاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطلبها من وزير الداخلية.)

إن ما يمكن استنتاجه من هذه الفقرة الواردة بأحكام المادة 108 أنها :

- أولا وردت فقط بقانون 1967 ولم يتضمنها قانون 1990 .
- أنها تمكن المجالس الشعبية وفي حالة تمسكها بالمداولة أو المداولات موضوع الخلاف التي يكون الوالي قدر رفضها، في أنها تلجأ لوزير الداخلية و الجماعات المحلية باعتباره السلطة العليا في التدرج الهرمي وأنه هو المسئول الأول على قطاع الجماعات المحلية في أنه يمنح مصادقته وإجازته لهذه المداولة أو المداولات نظرا للسلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها.
- كما أنها وسعت مجال المداولات التي يمكن رفع الأمر بشأنها للوزير.

أما ما يمكن استخلاصه من كل هذا، أسواء ما تعلق الأمر بالمداولات النافذة من ذاتها أو تلك القابلة للتنفيذ أي تلك المشترطة للمصادقة الضمنية أو الصريحة ، وهي أن المصادقة تهدف الطابع التنفيذي للمداولة و ليس وجودها – son existence -

إنه وكما سبقت الإشارة اليه سابقا أن قرار المصادقة مستقل تماما عن قرار المداولة.

إن اشتراط المصادقة في المداولات هي شرط وجوبي لتنفيذها فقط.

بالفعل فهذا ما يفيد أن نظام المصادقة هو عمل استثنائي.(1)

إن المادة 41 من قانون 1990 قد حددت طبيعة التصرف و الموقف الذي على الوالي أخذه في التصرف اتجاه هذه المداولات، فبينت له خيارين لا ثالث لهما ، إما الإدلاء برأيه أو أن يأخذ قراره، أي بما معناه أنه إعطاء رأيه بالموافقة أو انه في حالة الرفض يأخذ قرارا مسببا بخصوص هذه المداولة وهوفي كل الحالات ، لا يسعه سوى القبول أو الرفض ،لأنه لا يمكنه أن يغير من طبيعة قرار الهيئات المحلية ومقيد بما هو منصوص عليه بقانون البلدية فقط .هذا يجرنا إلى الخلاصة إلى أن كل الأعمال ذات الأهمية البالغة تستوجب الموافقة الضمنية أو الصريحة من قبل السلطة الوصية ، حتى تصبح نافذة.(2)

---

(1) Et (2) voir : AHMED MAHIOU, annuaire de l’Afrique du nord, VIII 1969 Editions du centre national de la recherche scientifique,15 quai Anatole France. paris.1970. p305.

وأن هذا يفيد كذالك أن نظام المصادقة يبقى استثنائيا،ومعبر عليه عمليا أكثر ما قد تشير إليه النصوص ويستنتج منها.(1)

ومن هنا وعلى ضوء كل ماسبق فالسؤال الذي يطرح نفسه ،هل الوالي وحده هو السلطة الوحيدة التي أناطها بصلاحية المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي أم أن هناك استثناء على هذه القاعدة العامة ؟

الفرع الثالث. الإستثناءات الواردة على مصادقة الوالي.

للإجابة على السؤال المطروح ، نشير أن هناك حقا استثناءات قدر وردت على هذه القاعدة وسيلي التفصيل فيها: ***أولا:المداولات التي تستوجب المصادقة بمرسوم.***

تحدد تسمية الشوارع و الساحات العامة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي.

إن تسمية مؤسسات التعليم والأماكن المخصصة لإقامة الشعائر الدينية وأراضي وقاعات الرياضة و المسابح العمة و المؤسسات السياحية ، عدا الأماكن التي قامت ببنائها الجماعات المحلية ، تكون تابعة للوزارات المعنية.(2)

تخضع المداولة لمصادقة وزير الداخلية ورأي وزير الشؤون الخارجية إذا كانت تكريما لأجنبي، ولمصادقة الولي ورأي وزير قدماء المجاهدين،إذا كانت تكريما لجزائري أو تذكيرا لحدث تاريخي.(3)

تحدد تسمية القرى الإشتراكية بمداولة من المجلس الشعبي البلدي.

ولا تكون هذه المداولة نافذة إلا بعد المصادقة عليها بموجب مرسوم.(4)

ثانيا- المداولات التي تستوجب المصادقة بقرار وزاري مشترك.

تنشأ المؤسسة عن طريق مداولة المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية و أو المجالس الشعبية البلدية المعنية مع المصادقة عليها حسب الحالة.

بقرار مشترك بين وزير الداخلية المعني أو الوزراء المعنيين بالنسبة إلى المؤسسة التي تقام في الولاية أو المؤسسة التي تشترك فيها ولايتان أو عدة ولايات أو المشتركة بين ولاية واحدة أو عدة ولايات وبلدية واحدة أو عدة بلديات.(4)

---

(1) voir : Tabrizi BENSALAH, comment ils sont gouvernés, collection sous la direction de Georges Burdeau, LGDJ, 1979, p 137.

أنظر المواد :2 و 3 و4 من المرسوم 77 – 40 المؤرخ في: 19. فبراير 1977 يتعلق بتسمية بعض الأماكن والبناءات العامة.الجريدة الرسمية رقم 16 .ص 318. 4- أنظر: المادة 7 / أ من المرسوم رقم : 83 - 200 المؤرخ في: 19 مارس 1983 تضمن تحديد شروط إنشاء المقاولات العمومية المحلية وتنظيمها و سيرها.الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في: 22. مارس 1983 ص : 802.

وبعد كل ما تطرقنا له وشرحناه، قد يرد هناك سؤالا مفاده: ما الفرق بين القرار الإداري و المداولة، وهل تشكل المداولة بحد ذاتها وعلى ضوء ما تطرقنا له أعلاه أنها قرارا وما هي طبيعته أو بمعنى آخر نوعه؟

الـفـصل الـثـاني:الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي البلدي رقابة وصائية

إنه يكون علينا لزاما وقبل التطرق إلى الرقابة على أعمال المجلس وبعد أن تعرضنا في فقرات سابقة للمداولات وتحديد طبيعتها وتعريفها،فلا بد هنا من تسليط الضوء أولا على القرار الإداري ولو في عجالة والفرق بينه وبين المداولة ثم بعدها نحدد نظام عمل المجلس وفي الأخير نتطرق للرقابة على الهيئات والأعضاء وهذا بسبب الترابط الوثيق.

المبحث الأول فـي تـحـديـد طـبـيـعة الـقـرار الإداري.

نال موضوع القرار الإداري عناية الكثير من الفقهاء ، كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه، ومع اختلاف تعريفات الفقه و القضاء للقرار الإداري من حيث الألفاظ فإنه ينم عن مضمون واحد.(1)

إن موضوع القرار الإداري من أصعب المواضيع في القانون الإداري ، فهو قد شكل ولا يزال موضوع دراسات وبحوث متجددة، كما أنه عرف تطورات في مفهومه ، وهذا بالخصوص راجع للأعمال المتعددة التي تقوم بها الإدارة في تحقيق أهدافها وإشباع رغبات المواطن.فالقرار الإداري يعد من أهم مظاهر نشاط السلطة الإدارية التي تتمتع بها وتستمدها من القانون العام،فتفرض إرادتها المنفردة ، بإنشاء حقوق وفرض التزامات.

إنه وقبل التطرق بالتفصيل لتعريف القرار الإداري، يجب أن نوضح بأن الإدارة وحال ممارستها لأعمالها و نشاطاتها الإدارية، نجد أن هذه الوظائف التي تقوم تقسم إلى قسمين من الأعمال الإدارية:

1- الأعمال المادية .

2- الأعمال القانونية.

المطلب الأول.الأعـمـال الــمــاد يـة والقانونية.

يقصد بها مجموعة الأعمال التي تقوم بها الإدارة،حال القيام بوظيفتها الإدارية،من دون أن تقصد ترتيب أي أثر قانوني بناءا على ذالك العمل، من إنشاء أو إلغاء لمركز قانوني أو تعديله أي تعديل المركز القانوني القديم، مثل بناء مدرسة، أو حديقة .....

1- .الأعـمـال الـقـانـونـيـة.

يقصد بها مجموعة الأعمال التي تقوم بها الإدارة، حال قيامها بوظيفتها، وهذا عكس العمل المادي،يكون بغرض ترتيب آثار قانونية، كإنشاء حق أو التزام ، أي إنشاء مراكز قانونية جديدة ، أو تعديلها، أوإلغاء مراكز قانونية معينة قائمة، وهي على نوعين.

---

(1) أنظر. الدكتور: مازن ليلو راضي. القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية.الإسكندرية.2005. ص.355.

1- الأعمال القانونية الإنفرادية.

هي الأعمال القانونية الصادرة عن الإدارة، بإرادتها المنفردة والتي تشكل القرارات .

3- الأعمال القانونية الإتفاقية أو الرضائية.

فهذه الأعمال تصدر بناءا على الإتفاق المتبادل و الرضائي بين الإدارة وأشخاص القانون الطبيعية أو المعنوية منها الخاص و العام ، كمثل مختلف العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة مع الأفراد، فهي تصرفات صادرة بناءا على التقاء إرادتين.

الـفرع الأول.تـعـريـف الـقـرار الإداري.

إنه إذا كان الفقه به اختلاف بخصوص دراسة القرار الإداري، إلا أنه متفق بخصوص عناصر تعريف القرار الإداري:هو القرار الذي يصد رعن الإدارة للتعبير عن إرادتها الملزمة بوصفها سلطة عامة مستمدة من القوانين و المراسيم، ويكون من آثاره إنشاء أو تعديل أو إنهاء مركز قانوني معين.(1)

ويعرفه الأستاذ مارسيل والين: بأنه العمل القانوني الذي يتم ، بإرادة منفردة ويتضمن خصائص أربعة:

1- تلك التي تتضمن عملا قانونيا.

2- قرارات تصدر عن السلطة الإدارية أو على سبيل الاستثناء ، شخص من أشخاص القانون الخاص يتمتع بامتيازات السلطة العامة .

3- القرارات التي يكون مضمونها عملا إداريا.

4- القرارات القابلة لأن تكون محلا لتنفيذ القانون أو لممارسة سلطة منحها الدستور(2)

بينما العميد محيو، فإنه لا يعرف القرار الإداري، وإنما يرى أنه ، حتى نكون أمام قرار إداري فلا بد من توافر ثلاث شروط هي:

1- أن يصدر القرار من جهة إدارية.-

{Doit émaner d’une autorité d’une autorité administrative}

- أن يكون عملا قانونيا.   { doit être un acte juridique }

---

1) أنظر: الدكتور: زهدي يكن. التنظيم الإداري.دارالثقافة بيروت. ص 202-92.

(2)Voir : MAECEL WALINE, précis de droit administratif, paris 1969, p316(2)

3- أن تكون له قوة تنفيذية.{doit avoir valeur de décision exécutoire }(1)

كما أن هناك من عرف القرار الإداري على أنه:
(قرار نهائي له مواصفات القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا انفراديا صادر بإرادة السلطة الإدارية المختصة وبإرادتها المنفردة، وذلك بقصد إحداث أو توليد آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية ، وذالك في نطاق مبدأ الشرعية السائدة في الدولة. (2) ومن ذالك نخلص من هذه التعاريف و مما كتبه أغلب الفقهاء وهو أن القرار الإداري يحتوي على الخصائص التالية:

1- القرار الإداري تصرف قانوني.
2- صدور القرار الإداري من جهة إدارية.
3- القرار الإداري يصدر بإرادة الإدارة المنفردة.(إنفرادي)
4- القرار الإداري يصدر من صاحب اختصاص.
5- الـقـرار الإداري تـنـفـيـذي.

وعليه ،فإننا سنقوم بالتوضيح أكثر، لهذه الخصائص، وهنا سنتبع الترتيب الذي وضعنا أعلاه.

الـفرع الثاني.خـصـائـص الـقـرار الإداري.

أولا.الـقـرار الإداري تـصـرف قـانـونـي.

يقصد بذلك كل تعبير أو إفصاح عن إرادة الإدارة الملزمة، بما تتمتع به من سلطات بمقتضى القوانين و الأنظمة، وهذا بغرض إحداث أثر قانوني، ويهدف إلى تحقيق مصلحة عامة.أي أن هذا العمل يرتب أثرا قانونيا،وهنا لا تدخل الأعمال المادية في هذا، لأن الأعمال المادية لا تعتبر قرارات ، وبذالك فلا يطعن فيها بالإلغاء.

---

(1) Voir : Ahmed mahiou, cours d'institutions administratives. OPU

. 3°édition 1981, p189.

(2)أنظر:رشيد خلوفي.قانون المنازعات الإدارية .ديوان المطبوعات الجامعية .2001 .ص34 نقلا عن: الدكتور:عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري.ص 108.

ثـانـيـا.صـدور الـقـرار الإداري مـن جـهـة واحـدة.

يجب ملاحظة هنا أن القرار في حقيقة الأمر يتخذ هذه الصفة المستمدة من الإدارة، أي بتحديد النظر في الشخص الذي أصدره ، ومن هنا فكل شخص من أشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة ، جاز له أن يصدر قرارا إداريا.

ثـالـثـا.الـقـرار الإداري انـفـرادي.

إن الطابع الإنفرادي للقرار هي أهم ميزة يتصف بها القرار الإداري، الذي صدر دون الإهتمام برضا المخاطبين بالقرار، فهو يهدف إلى إحداث أثر قانوني ، اتجاه أطراف لم تشارك في إنشاءه ودون رضاهم ، كمثل تهديم منشأة آيلة للسقوط بدون رضا مالكها وحتى قد يلجأ إلى استعمال القوة العمومية لتنفيذ قرار الهدم في حالة رفضه أو عدم الإنصياع له.

رابـعـا.الـقـرار الإداري يـصـدر مـن صـاحـب الإخـتـصـاص.

إنه وانطلاقا من أن القرار الإداري هو تعبير عن إرادة الإدارة الملزمة، فمن باب أولى يجب أن يصدر من الشخص المختص و المؤهل قانونا للتعبير عن إرادتها ،هذا طبقا للقانون، وإلا كان معيبا بعيب عدم الإختصاص .
وينتج عن مخالفة قواعد الإختصاص ، عيب اغتصاب السلطة المعروف.كما أننا نجد بالإختصاص عنصر الموضوع الذي هو أهم عناصر الإختصاص، و الذي بمقتضاه يتحدد المجال الذي تتدخل فيه الإدارة ، وتأخذ بشأنه الإجراء اللازم ، ولا تخرج عن دائرة ما حدده المشرع لها.

وفي بعض الأحيان قد يطلب من الإدارة وقبل اتخاذها لقراراتها، اللجوء لاستشارة جهات أخرى ، كلجوء البلدية للوالي بصورة حصرية.مع التأكيد على أن الشائع في القرارات الكتابة، برغم أن الإدارة غير مطلوب منها اتباع شكل معين في قراراتها،ما عدا اتباع اجراءات معينة وعند اغفالها لهذه الإجراءات الجوهرية، جاز الطعن في القرار،وهذا لسبب بسيط هوحماية الحريات و الحقوق من تعسف الإدارة.

خـامـسـا.الـقـرار الإداري تـنـفـيـذي.

المقصود بهذا وهو أن القرار الإداري يجب أن يكون قابلا للتنفيذ من دون الحاجة للجوء إلى القضاء لطلب ذالك ، ويتمثل الجانب التنفيذي للقرارات في :نقطتين وهما:
1 .الإمتياز المعترف به للإدارة في اتخاذ قراراتها القابلة للتنفيذ ويسمى " بامتياز الأسبقية"
2- أن يكون موضوع القرار هو إحداث آثار قانونية.

إنه وبعد أن وضحنا ولوفي عجالة المقصود بالقرار الإداري وخصائصها، بقي لنا أن نعرف ما هو معيار التمييز بين القرارات الإدارية والمداولات وهل هي قرارا إداريا؟.

المـطلب الثاني.الـتـمـيـيـز بـيـن الـمـداولـة والـقـرار الإداري.

إن الأصل في قرارات المجالس الشعبية البلدية هوالتنفيذ ، وذالك بالرجوع إلى أحكام المادة 41 من القانون البلدي لسنة 1990 – (تنفذ المداولات بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية)- أي أنها نافذة ،أي أصلها كأصل القرارالإداري المطلوب فيه النفاذ لأن من سمات القرار الإداري القوة التنفيذية.

إن الفرق بين القرار الإداري و المداولة التي هي في حقيقة الأمر قرارا لامركزيا، لا يمكن تنفيذه قبل حصول المصادقة عليه من طرف الجهة الوصية المعينة قانونا بذالك. مع الملاحظة أن القرار هذا يأخذ صبغة الجهة التي أصدرته ، فالهيئة اللامركزية هي من تتحمل لوحدها المسؤولية عن الأضرارالتي قد تلحقها أعمالها المصادق عليها من قبل الهيئة الوصية لوحدها.

إن قرارات الهيئة اللامركزية شأنها في ذالك شأن القرارات الإدارية تصدر بإرادتها المنفردة ، مع الفرق الطفيف الذي قد يفصل بينهما وهو أن الهيئة اللامركزية ، باعتبارها هيئة مداولة - المجلس الشعبي البلدي – مطلوب منها وحتى يتسم قرارها بالقوة التنفيذية أي حتى تكون له القوة التنفيذية ، فيجب احترام الإجراءات الجوهرية المطلوبة والتي من بينها حضور النصاب للإجتماع و التصويت بالإجماع أي الحصول على الأغلبية المطلقة إلى غيرها من الشروط الأخرى التي سبق التطرق لها.

إن قرار الهيئة اللامركزية ، هو كذالك صادر من الجهة المختصة أي من صاحب الإختصاص الذي هو المجلس الشعبي البلدي السيد في تقرير ما يراه مناسب وطبقا لما يقتضيه القانون ، لأنه وكما سبق و أن أشرنا إليه ،فالمصادقة عملية إدارية مستقلة ومنفصلة عن العمل اللامركزي بامتياز.

إن القرار الإداري يتمتع بالخصوص بقابليته للتنفيذ تلقائيا ، في حين وكما سبق وأوضحناه هو أن قرار الهيئة اللامركزية ، وبرغم ما سبق ووضحناه من وجود المداولات الواجب التصديق عليها ضمنيا او صراحة ، ففي كل الحالات هي قرارات حقا ولكنها واقفة على شرط اتمام الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها قانونا والمحددة بمواعيد كاملة لنفاذها كما وضحناها عندما تطرقنا للمداولات.

إن القرار الإداري يتمتع مباشرة من صدوره بافتراض توافر مبدأ الملائمة القانونية فيه من قبل أن يعرض على القاضي في حالة نشوب نزاع، بينما في قرارات الهيئات المحلية يقع عبئ المراقبة على الوالي حتى ولو افترضنا فيها الملائمة.

إنه وبعد ان أجرينا مقارنة أو في الحقيقة عملية تقارب بين القرار الإداري و قرار الهيئة اللامركزية ، لإظهارنقاط التمييز لهذه القرارات(المداولات) عن القرار الإداري ، بقي لنا أن نتسائل عن طريقة الطعن في هذه القرارات ، وتحديد طبيعة الإجراءات الواجب تطبيقها. وهنا يجب توضيح أمر مهم وهو أن المقصود بالطعن هو الطعن الذي يخص قرارات السلطة الوصية في البداية ثم نعرج على قرارات الهيئات اللامركزية تبعا.

الـفرع الأول.الـطـعـن فـي قـرارات الـسـلـطـة الـوصـائـيـة.

لقد رأينا سابقا كيف أن الهيئات اللامركزية هي من تكون مسؤولة عن القرارات التي تصدرها وأنها هي من يتحمل مسؤولية ذالك و ليس الجهة المصادقة على هذه القرارات ، لأن قرار التصديق هو قرار مستقل بذاته عن قرار الهيئة اللامركزية ، وأنه وإلى جانب تقرير مسؤولية الهيئة اللامركزية، يمكن أيضا تقرير مسؤولية السلطة الوصائية ، فالمشرع وفي مواجهة السلطة الوصاية وحماية للمصلحة العامة ، فقد أوجد آليات تسمح للهيئة اللامركزية في أن تحمي نفسها من مطبات تصرفات السلطة الوصاية أو في أنها تتنصل من مسؤوليتها ، وهذا ما سنعرض له.

الـتـنـظـلـم الإداري

يقصد بهذه الطعون التي تباشرها الهيئات اللامركزية ، إلى الرئيس الإداري للسلطة الوصائية التي كانت محل القرارموضوع النزاع، ملتمسة منه التدخل بغرض الغاء أو تعديل القرارموضوع النزاع ، نظرا للسلطة التي يتمتع بها إزاء سلطة الوصاية ، وهذا ما لم ينص القانون على خلافه أو وجود إجراء قانوني يخالفه .
ويمكن في هذه الحالة أن نأخذ مثالا ما هو وارد بأحكام المادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 المتعلقة بالمداولات القابلة للإبطال ، أين سبق ووضحنا بأن المشرع قد اكتفى هنا فقط بالإشارة إلى أن المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي الذين لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة للنقاش و المداولة أو كانوا وكلاء عن الغير ولهم مع ذالك مصلحة ، فهي يمكن أن تصبح محل بطلان .وهذ برغم أن مشرعنا لم يفصل في هذه المادة على النحو المطلوب وكما أشرنا له سابقا ، أين نجد أن القضاء الفرنسي قد حدد طبيعة العلاقة و مدى تأثيرها على موضوع المداولة و القرار، أين حقا أبرز وحدد المصلحة هذه ومدى تأثيرها.

لهذا وما دام أن الأمر غير واضح وأن هناك لبس في القضية وعدم وضوح ، بل ويجوز أن نقول هناك شك في القضية، جاز للمجلس الشعبي البلدي أن يلجأ إلى وزير الداخلية في أنه يتدخل من أجل وضع حد للنزاع هذا.

الـدعـاوي الـقـضـائـيـة

هي جميع الطعون أو لنقل الدعاوي التي ترفع ضد أعمال السلطة الوصائية أو الهيئات اللامركزية ، أمام القضاء الإداري من أجل الحكم بإلغائها، أو دعاوي التعويض و المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن هذه الأعمال.

الفرع الثاني: دعـــــاوي الإلـــغـــاء.

يقصد بها الدعاوي التي ترفع أمام القضاء الإداري من كل شخص له مصلحة مباشرة، وأصابه ضرر من جراء قرارالسلطة الوصائية ، يكون من شأنه الإضرار بمركزه القانوني طالبا الحكم بإلغاء هذا القرار.
كما قد يكون ذالك نتيجة لتعسف السلطة الوصية في استعمال حقها.
وسنتناول ذالك في نطاق مسؤولية السلطة الوصية ثم من جانب الهيئة اللامركزية.

أولا. فـي مـسـؤولـيـة الـسـلـطـة الـوصـيـة.

إذا كانت الجهة الوصية مطالبة بالإلتزام باحترام كافة القواعد القانونية و التنظيمية المتضمنة نطاق اختصاصها ، كجهة وصية أو سلطة وصائية على الهيئات اللامركزية ولا يمكنها مخالفتها أو الخروج ، لهذا فإن كل القرارات الصادرة عنها و المخالفة لذالك تكون معيبة ، وقابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء ، شأنها في ذالك شأن كل قرار إداري معيب لأن هذه القرارات الوصائية و كما سبق وأشرنا اليه هي قائمة بذاتها ومتميزة عن القرارات اللامركزية.
ويمكن أن نأخذ مثالا على ذالك ، فإذا كانت المادة 36 من قانون البلدية لسنة 1990 تنص على وجوب تعيين الوالي لمجلس مؤقت يتولى تسيير شؤون البلدية ، إذا وقع حل للمجلس في خلال العشرة أيام التالية من تاريخ الحل ، وأن الوالي لا يأخذ الإجراءات اللازمة خلال كل هذه الفترة ويترك البلدية في حالة تسيب ولا يعين المجلس المؤقت إلا بعد شهر من ذالك ففي هذه الحالة، فإنه من المفروض أن كل ما ينجر عن هذا الإمتناع من قبل الوالي في تعيين المجلس المؤقت ، تكون السلطة الوصية هي المسؤولة عنه مباشرة وليس الهيئة اللامركزية التي وجدت نفسها في حالة شغور للمجلس بدون أي سبب جدي.

كما أن النص العربي قد ترجم خطأ الجهة القضائية المختصة بالمحكمة المختصة على حسب ما يبدو، في حين أنه في تلك الفترة فلا وجود للمحاكم الإدارية.
هذا عن الملاحظات العامة التي أثارتها أحكام هذه المادة المترجمة إلى العربية.
إنه وباستقراء هذه المادة نجد ان القانون البلدي ، قد سمح للمجلس الشعبي البلدي في أنه يلجأ للقضاء المختص بالمحكمة الإدارية حاليا وهذا طبقا للمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، بدعوى الإلغاء في كل قرارات السلطة الوصية وبدون استثناء ، ولا سيما تلك المتعلقة ببطلانها المصرح به الوالي للأسباب التي يراها ، أسواء كان السبب شكلي أو موضوعي ، جدي أم لا ؟ وإن كان يفترض دائما في في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الوصية أن تكون معللة ومؤسسة قانونا ، لأنها تمس بالمصلحة القانون فالقانون سمح ومهما كان التسبيب الوارد بقرار البطلان الصادر عن الوالي ، يحق للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن في هذه القرارات.
كما أنه قد سمح للمجلس الشعبي البلدي،في أنه يطعن في قرار الوالي الذي يرفض المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، وهذا يستشف من أحكام هذه المادة ، وتخص تلك القرارات التي تستوجب التصديق الصريح من قبل الوالي ،أي تلك التي يكون فيها التصديق وجوبي حتى تصبح هذه القرارات نافذة هذا كأصل عام،كما أنه يجوز في باقي المداولات الأخرى أن يطعن فيها المجلس بالإلغاء أمام الجهات القضاية المختصة.

أما بخصوص تعسف السلطة الوصائية في استعمال حقها، وبما أن الأمثلة كثيرة ولكن نأخذ مثالا واحدا على سبيل الذكر و ليس الحصر،لقد نصت المادة 32 من قانون البلدية المتعلقة بالتوقيف للمنتخب البلدي المتابع جزائيا ، في أنه على الوالي أن يصدر قرارا معللا بتوقيفه وهذا بعد استشارة أي استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وهذا إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي المقابل فإن الوالي يتخطى المجلس ومن دون أي اعتبار يذكر يبادر بتوقيف المنتخب البلدي ومن دون أي اعتبار يذكر، ففي هذه الحالة نكون أمام حالة تجاوز السلطة المشخصة ويجوز الطعن في قرار السلطة الوصائية بتجاوز السلطة و عدم احترامها لمقتضيات القانون المنظم لقواعد تدخلها كجهة وصية.

كما أنه وبصورة عامة، فقد سمحت المادة 46 من قانون البلدية بصورة واضحة للمجلس الشعبي بأن يطعن في قرارات الوالي التي تتعلق بـ :

- القاضية ببطلان المداولات.
- المداولات المعلن عن إبطالها.
- المداولات التي يرفض المصادقة عليها.

إنه وقبل مناقشة أحكام هذه المادة وتبيان مختلف جوانبها، نشير إلى الخطأ الفادح الواقع

بهذه المادة والذي لا يتطابق أساسا مع النص الفرنسي، في حين أنه من المفروض تكون المادة الواردة بالنسخة العربية هي الأصل وتكون الأحسن والأصواب، بينما الواقع هو عكس ذالك تماما وللمقاربة نجد أن المادة 46 في طبعتها الفرنسية تنص:

l'assemblée populaire communal peut recourir, dans les conditions)
et formes prévues par la loi, auprés de ***la juridiction compétente***
contre tout arrête ***constatant la nullite ou le refus d'approbtion***
(***d'une déliberation.***

فالملاحظ هنا وبعد المقارنة مع النص الفرنسي الذي هو ومع الأسف الشديد أصبح هو الأصل ، نجد أنه قد نص على حالتين فقط وليس ثلاثة كما جاءت به الإضافة سهوا وهما:

1- في حالة معاينة الوالي للبطلان.
2- رفض الوالي المصادقة على المداولة.

وأما ماجاء بالنص العربي (أو المعلن عن إبطالها) فهذه لا أصل ولا أساس لها وهي أضافة بدون معني.

ثـانـيـا.فـي مـسـؤولـيـة الـهـيـئـة الـلامـركـزيـة.

في البداية يجب التذكير هنا أن مناط المسؤولية هذه أي مسؤولية الهيئة اللامركزية هو قراراتها التي تصدرها ، وترتيب مسؤوليتها في الضرر اللاحق بالشخص المصاب أي صاحب الحق، وبالتالي فلا بد أن تقوم علاقة السبب بين الخطأ و الضرر.

وهنا يجب ملاحظة ، أن كل مخالفة للقانون من قبل المداولة يرتب مسؤولية الهيئة اللامركزية ويمكن الطعن فيه بتجاوز السلطة، ولذالك يجب طرح السؤال دائما: هل فعلا المداولة قد خرقت قانونا أو تنظيما ؟

وكقاعدة عامة ، فالهيئة اللامركزية تكون دائما هي المسؤولة القانونية عن تحمل تبعات قراراتها ، حتى ولوكانت السلطة الوصية قد صادقت عليها، فقد سبق وأن وضحنا بأن قرار المصادقة أو التصديق مستقل عن قرار الهيئة اللامركزية.

ومن هنا ولإبراز نطاق مسؤولية الهيئة اللامركزية، يجب الرجوع إلى أحكام المادة: 145 من قانون البلدية التي تنص صراحة على :
(إن البلدية مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي و المنتخبين البلديون وموظفو البلدية أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها.)

ومن هنا يظهر بصورة واضحة أن البلدية مسؤولة تماما عن كل الأخطاء المسببة لأضرار أو المخلفة لآثار قانونية أي الماسة بحقوق الغير، المرتكبة من رئيسها و المنتخبين بدون استثناء وكذلك موظفي البلدية شريطة أن يكون ذلك أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها.

أرى أنه وبعد الإنتهاء من إجراء المقاربة بين القرار الإداري و المداولة ودراسة ذلك، التطرق بالفقرة الموالية، إلى أعمال المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته وكذا صلاحيات رئيسه وتحديد لمن هي الغلبة ولكن بمفهوم الصلاحيات القانونية وما أرسى عليه قانون البلدية وليس من منطق من هو المهيمن، لأنه في آخر المطاف فالكل يندرج في إطار تحقيق المنفعة المحلية ولا أكثر، وهذا مع السعي لتبيان مراكز الخلل إن وجدت ؟

لقد سبقت الإشارة أعلاه إلى أن للمجلس الشعبي البلدي هيئتان هما: المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، وتبعا لهذا سنعالج في البداية صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي ثم المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الثاني:الرقابة على الهيئة وأعضائها.

تباشر الهيئة المركزية رقابتها على الهيئات المحلية والأعضاء في نفس الوقت، وهذا من أجل المحافظة على ضمان الرباط الذي بينها وبين الدولة.

المطلب الأول: الرقابة على الهيئة.

إن الرقابة على الهيئات تبرز في مختلف الصور والإجراءات المتخذة من طرف الهيئة المركزية حيال هذه الهيئات، وهذا الذي سنتطرق له بعد ما نسلط الضوء على نشاط وعمل هذه الهيئات، من رئيس للمجلس و المجلس الشعبي واللجان .

فقد نصت المادة 82 من قانون 1967 على: (لا تصح مداولات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور أغلبية أعضاءه العاملين، وإذا لم تتوفرا لأغلبية ، يدعى المجلس للإجتماع مرة ثانية خلال خمسة أيام وتكون المداولات بعد ذالك صحيحة مهما كان عدد الأعضاء.)

أما قانون 90 فقد نص بمادته 17 على :
(لا يصح اجتماع المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين و مشاركتهم في الجلسة.)
واذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي لعدم بلوغ النصاب القانوني بعد استدعائين متتالين، بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما،تكون المداولات صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.)

فالملاحظ أنه وقبل التطرق إلى نقطة أخرى وهو أن قانون 1967 قد حدد أجلا يمكن بمقتضاه الإجتماع مرة ثانية للبت في شؤون البلدية ، في حالة انعدام النصاب القانوني وهذا حتى لا تتعطل أكثر مصالح الهيئة المحلية، جعل أنه وبعد مرور الخمسة عشر يوما(15) فتصبح المداولة صحيحة.ويظهر ربما أن قانون 1990 ومن أجل فعالية أكثر للعمل الإداري قد قلص المدة وحصرها في : خمسة (5) أيام للإجتماع مرة ثانية ومهما تكون المداولة صحيحة حتى ولم يكتمل النصاب القانوني. وقد يسأل سائل هل الإجتماعات هذه تكون على مدار السنة أم في فترة محددة قانونا؟

الـفرع الأول: الـدورات الـعـاديـ ـة.

الحقيقة هي أن للمجلس دورات يجب عليها قانونا أن يجتمع فيها بصورة عادية ووجوبية وفقا لما حددها قانون البلدية ، وأن هناك دورات استثنائية، وكلها موجهة لدراسة شؤون االبلدية و التصويت على المداولات.

إن الدورة هي فترة يمكن للمجلس الشعبي البلادي أن يجتمع فيها بمقر البلدية ، ولقد نصت المادة:79 من قانون 1967 على:
(يجتمع المجلس الشعبي البلادي مرة واحدة كل شهرين وكلما اقتضت ذالك شؤون البلدية)
. أما قانو 1990 فقد نص بالمادة 14 على:
(يجتمع المجلس الشعبي البلادي في دورة عادية كل ثلاثة (3) أشهر.)
ومن هنا نجد أن المجلس الشعبي البلادي وفي ظل قانون 1990 يجتمع في دورات عادية أربع(4) مرات، أما في قانون 1967 فقد كانت ستة مرات(06)

الفرع الثاني : الـدورات الإسـتـثـنـائـيـة.

لقد نصت المادة 80 من قانون 1967 على :
(يمكن للرئيس أن يجمع المجلس الشعبي البلادي كلما رأت ذالك مفيدا الهيئة التنفيذية البلادية. ويتعين عليه دعوة المجلس للإجتماع عندما يطلب منه ذالك ثلث أعضاء المجلس الشعبي البلادي أو الوالي.)
أما قانون 1990 فقد نصت المادة 15 منه على:
(يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلادي في دورة غير عادية كلما اقتضت ذالك شؤون البلدية، بطلب من رئيسه أو من ثلث أعضائه أو من الوالي.)
إن ما يمكن استخلاصه من هذا وهو أن قانون 1990 كان أكثر وضوحا فأشار بصورة صريحة إلى ان الأمر يتعلق بدورة غير عادية أي انها استثنائية وقد تكون مثلا حالة طوارئ أي دورة طارئة، وهذا باستعماله مصطلح – دورة غير عادية – أم قانون 1967 فقد نص على ذالك بصورة ضمنية،وقد سبق الهيئة التنفيذية على الرئيس في أخذ المبادرة إن رأت ضرورة في ذالك.كما أنه يمكن لثلثي الأعضاء كذالك أن يطلبوا انعقاد الدورة أو الوالي، في حين أن قانون 1990 وإن أبقى على ثلثي الأعضاء في طلب انعقاد الدورة الغير عادية لضرورات الشؤون المحلية أو من قبل الوالي الذي يمكنه أن يأمر باجتماع غير عادي. فهو قد منح الرئيس الأولوية في أخذ المبادرة، ومهما يكن فيبقى أن الأمر يتعلق بدورة غير عادية والتي لا خلاف عليها. وبعد هذا فالسؤال الذي يطرح نفسه هوكيف يتم كل هذا ؟ فالقانون لم ينص على ذالك، وفي مثل هذه الحالات فالشائع هو

الرجوع إلى العمل وما درج عليه من تطبيقات وفي كثير من الحالات فهي الأصل وليس القانون.

الفرع الثالث: نظام الإســتــدعــاءات.

تنص المادة المادة 81 من قانون 1967 على :

(توجه الإستدعاءات إلى أعضاء المجلس كتابيا مرفقة بجدول الأعمال، قبل خمسة أيام على الأقل ويمكن أن تخفض هذه المدة في حالة الإستعجال إلى ما لا يقل عن يوم واحد.)

أما قانون 1990 فقد نص بالمادة 16/ 2 و 3 على:

(توجه هذه الإستدعاءات إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي كتابيا و إلى مقر سكناهم، مرفوقة بجدول الأعمال ، قبل عشرة أيام عمل على الأقل من موعد الإجتماع.

ويمكن أن تخفض هذه المدة في حالة الإستعجال إلى ما لا يقل عن يوم عمل واحد وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير الضرورية لتوصيل الإستدعاءات.)

إن ما يستنتج كخطوة أولى وفي ما يخص المادتين المذكورتين أعلاه ، هو أن هناك اتفاق بين النصين بالنسبة لحالة الإستعجال ووجوب اتخاذ التدابير اللازمة لذالك ، لإيصال الإستدعاءات،وأن هذه الأخيرة يجب أن تكون كتابيا و مرفقة بجدول الأعمال، إلا أن وجه الإختلاف يكمن في أن قانون 1990 قد نص على أن يوجه الإستدعاء إلى مقر سكن النائب المحلي وهذا بخلاف قانون 1967 الذي لم يشر لهذا وحدد ذالك في عشرة أيام كاملة وأن هناك خطأ في ترجمة المصطلح الفرنسي(francs) التي تنص على أن المواعيد هي تامة ، وليس كما وردت بالنسخة العربية وترجمت خطأ على أساس أنها (عمل) – عشرة أيام عمل- وهذا يفيد ولو حتى عن غير قصد الجدية في حساب المواعيد القانونية وإبراز أهميتها، أي أن الموعد هو عشرة أيام كاملة، في حين أن قانون 1990 فقد قلصها في خمسة أيام ؟كما أن قانون 1990 قد منح رئيس المجلس الشعبي في أنه يتصرف ويأخذ التدبير أو التدابير اللازمة لإيصال هذه الإستدعاءات في وقتها لأصحابها، أما قانون 1967 فلم يتطرق لهذا اصلا. وأن قانون 1967 فقد ورد به مصطلح (يجمع) بمادته 80 في حين أن قانون 1990 استعمل فعل (يوجه) والفرق كبير، وكأننا بقانون 1967 يريد أن يشير إلى كل أعضاء المجلس أي جميع النواب ، وعلى الأقل هذا ما يستشف من النص، أما قانون 1990 وباستعماله فعل(يوجه) وكأن العدد لا يهمه ؟ إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح وبرغم وجود نصف الجواب بشأنه، فهو: من يقرر حالة الضرورة وما المقصود بها ؟ فهناك فارق كبير بين النصين، فالأول قد نص على حالة الإستعجال ، أما قانون 1990 فقد نص على حالة الضرورة، والفرق كبير في جانبه القانوني بين الضرورة و الإستعجال؟

وحتى أنه لا يمكن لأي مهما كان في التحجج بعد العلم بهذه الدورات وهذا بنشر جدول الأعمال فلقد نص قانون 1967 من جهته وبنفس المادة 81/ 3 على: (يعلق جدول أعمال الإجتماعات في مكاتب المجلس الشعبي البلدي بمجرد استدعاء أعضاء المجلس.)
أما قانون 1990 فقد نص بنفس المادة16 /4 على :
(يعلق جدول أعمال الإجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن التعليق المخصصة لإعلام الجمهور.)
وهنا نلاحظ أن قانون 1990 قد ورد أكثر دقة ومنطقية ، فهو يظهر على أنه يسعى لأن يطلع أكبر عدد من الجمهور على جدول الأعمال علما حقيقيا ، بحيث أوجب أن يعلق الجدول في أماكن التعليق وعند قاعة المداولات، في حين أن قانون 1967 فهو قد ظهر أنه محدود المدى في تبليغ المواطنين أو الجمهور بذالك، وهي من المفروض خطوة مهمة تسجل لصالح قانون 1990 ، غير أنه وعمليا وهذه يمكن ملاحظتها عبر مختلف بلديات القطر أن لوائح التعليق- أماكن التعليق- في غالبية البلدية هي محدودة وأن قاعات المداولة هي بمكان تشتد فيه الحراسة ولا يمكن الوصول إليه إلا برخصة ،إن لم أقل أمرا آخر، وبالتالي فأيننا من الإشهار وإعلام المواطن وهذا برغم وجود الإطار القانوني والذي وحده في حقيقة الأمر لا ينفع بل لا بد من وجود نيات و تضافر جهود.... !

كما يجب أن تكون كل مسألة مدرجة في جدول الأعمال محل مداولة منفصلة ومستقلة كما يمكن إدراج نقاط عمل جديدة طبقا للمادة 16 /5 من قانون 1990.
ويجب أن تدون الإستدعاءات في سجل المداولات، وفقا لما نصت عليه المادة 81 / 1 من قانون 1967 و المادة 16 / 1 من قانون 1990 .

وبعدها فيا ترى ماهي طريقة العمل التي يجري بها المجلس دوراته؟

الفرع الرابـع: نـظـا م عـمـل الـمـجـلـس.

لقد أخضع المشرع أعمال المجلس الشعبي البلدي إلى شروط وجوبية لمباشرة أعمالها، فقد نصت المادة 82 من قانون 1967 على :
(لا تصح مداولات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور أغلبية أعضائه العاملين.
وإذا لم تتوفر الأغلبية، يدعى المجلس للإجتماع مرة ثانية خلال خمسة أيام وتكون المداولات بعد ذالك صحيحة مهما كان عدد الحاضرين)
أما المادة 17 من قانون 1990 فقد نصت :
(لا يصح اجتماع المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور أغلبية الممارسين ومشاركتهم في الجلسة.
وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق

ثلاثة أيام على الأقل بينهما ، تكون المداولات التي تتخذ بعد الإستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين.)

وبالتالي فالأصل في القرارات المتخذة بدورات المجلس الشعبي البلدي هو أن قراراته تأخذ بأغلبية الأعضاء أي أن التصويت يجب أن يكون بالأغلبية المطلقة على قرارات المجلس الشعبي البلدي، وأنه في حالة تساوي الأصوات ، يرجح صوت الرئيس، وهذا ما نصت عليه المادة 83 من قانون 1967.أما قانون 1990 وبمادته 39 فقد نصت على :
(تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين وفي حالة تساوي عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس.)
فما يمكن استخلاصه من هذا هو أن قانون 1967 قد نص على المقررات وهذا لضعف الترجمة لأن النسخة الفرنسية قد نصت على المداولات – les délibérations – وبذالك فقانون 1990 كان أصوب، إلا أن ما يأخذ على المادتين 82 و 17 في النص العربي هو استعمالهما الأول لمفهوم (العاملين) أما الثاني فقد استعمل مفهوم (الممارسين) والذي يقابله في النصين :(en exercice) والتي من المفروض تفيد في مدلولها القانوني إما: (المؤهلين) ويقصد بها العضوية الحالية لممارسة النيابة القانونية المحلية أو(النواب المحليين) برغم أنه من المفروض أن النص العربي هو الأصل وليس العكس.
إن سير أعمل الهيئات المحلية أي المجلس الشعبي البلدي يتم باللغة العربية، وهذا كما سبق وأن أشرنا إليه بفقرة سابقة وهذا عملا بأحكام المادة :38 من قانون البلدية التي تنص صراحة:(يجب أن تجري وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية) كما أنه يظهر لنا أنه وبغرض تغطية الخلل الذي قد يظهر ومن أجل إحداث نوع من الموازنة ، عند التصويت أو لأسباب واعتبارات شخصية، وما دامت أن القرارات تتخذ بالأغلبية المطلقة، فقد أدخل القانون نظام الوكالة في حالة التغيب عن الجلسات ولقد نصت المادة:84 من قانون 1967 على :
(يسوغ للنائب البلدي الذي يتعذر عليه الحضور في إحدى الجلسات، أن ينيب عنه كتابيا أحد زملائه للتصويت باسمه.)
كما نصت المادة 18 من قانون 1990 على :
(يسوغ للمنتخب البلدي الذي الذي تعذر عليه الحضور في إحدى الجلسات، بأن ينيب عنه كتابيا أحد زملائه يختاره للتصويت باسمه.)
إن الملفت للإنتباه هنا وهو أن قانون 1967 قد أجاز نفس الوكالة أن تستعمل لأكثر من ثلاث جلسات وهذه بنفس المادة 84 ، في حين أن قانون 1990 قاص ذالك وبنفس المادة

في أن هذه الوكالة لا تستعمل إلا لجلسة واحدة،غير أن النصين وكما وردت به صياغتهما، لم ينصا أو يتحدثا عن الغياب المتكرر ومن جهة أخرى مادام نظام الوكالة جائز ولم يرد أي نص يمنعه ؟لأن تكرار التغيب بالعديد من الجلسات وهو كثير الحدوث وأصبح قاعدة،مما جعل أن العمل الميداني يفتح الباب أمام كثرة الغياب و يفسح المجال للتلاعب.

إن جلست المجلس الشعبي البلدي هي علانية كأصل عام، غير أنه يجوز أن تكون سرية ، ولقد نصت المادة 93 مكررعلى1 :
(تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علانية، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقرر إجراء مداولاته في جلسة مغلقة بناءا على طلب أغلبية الأعضاء أو رئيس المجلس.)
أما قانون 1990 فقد نص بمادته 19 على:
(تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ويمكنه أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين:
- فحص حالات المنتخبين الإنضباطية.
– فحص المسائل المرتبطة بالأمن و المحافظة على النظام العمومي.)
إن الملفت للإنتباه في النصين وهو أن قانون 1967 قد جاء عاما في صياغته بحيث ترك الباب مفتوح ، بخصوص التحديد للموضوع المطلوب بشأنه جلسة مغلقة، أما قانون 1990 فقد اقتصر الأمر وضمنه مسألتين فقط على سبيل الحصر ولا المثال ،أما المفارقة فقد وردت بنص المادة 19 أعلاه الفقرة الأخيرة ، التي منحت رئيس المجلس سلطة تسيير الجلسة وضبطها وأنه يمكن أن يطرد كل شخص غير منتخب، يخل بسير المداولات بعد إنذاره،فهذه تفيد حضور المواطنين لجلسة المداولات ، ولكن من دون أن تكون الإشارة لذالك صريحة، في حين أن المادة 39 الفقرة الأخيرة المبينة أعلاه، تضمنت وجوب التسجيل بمحاضر الجلسات لعدد المواطنين الذين حضروا مداولات المجلس الشعبي البلدي بينما المادة 93 مكرر3 من قانون 1967 فقد منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة طرد كل من يخل بالنظام، وجاء بها النص عاما، الأمر الذي فهم منه وكأنه ينطبق حتى على النواب و ليس المواطنين ، وهذا على العكس من قانون 1990.
وعند إتمام الأشغال فلا بد من إعلام المواطنين بما وصل إليه المجلس من قرارات أو توصيات أو غيرها، وما هي حصيلة كل ذالك.
فقد نصت المادة 21 من قانون 1990 على :
(يعلق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين في مقر المجلس الشعبي البلدي خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة.
تنشر غيابات أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن أشغاله ومداولاته بنفس الكيفية.)

أما قانون 1967 فقد نص بالمادة 93 مكرر2 على:
(يتعين على رئيس المجلس التنفيذي وأعضائه أن يعلموا مواطني البلدية بأشغال المجلس الشعبي بانتظام.
ويتم هذا الإعلام:
- عن طريق إعلانات ملصقة بخصوص أي قرار يتخذه المجلس الشعبي البلدي.)

أما الفرق بين النصين هو حصر المدة من قبل قانون 1990 في الثمانية (8) أيام الموالية لانعقاد الإجتماع، في حين أن قانون 1990 أغفل ذالك وهو على حسب ما يبدوا الهدف منه ، إخبار المواطن في أقل أجل ممكن وإخطارهم بما حدث من مستجدات.كما أنه يتم تدوين كل ذالك من قبل كاتب الجلسة، الذي هو موظف بالبلدية،يوكل له الرئيس تلك المهمة وهذا عملا بأحكام المادة 20 من قانون 1990 ، أما قانون 1967 فقد نص بالمادة 86 على عكس ذالك تماما:(يعين المجلس الشعبي البلدي واحدا من أعضائه أو أكثر لشغل مهام الكتابة.ويجوز أن يضم إليهم معاونين من بين مستخدمي البلدية) وبذالك فقد ترك الأمر للمجلس في أخذ المبادرة و ليس الرئيس كما هو الحال بالنسبة لقانون 1990 وفتح مجال اللجوء لمستخدمي البلدية عند الضرورة.
وعليه وبعد أن تعرفنا على نظام عمل المجلس، يبقى لنا الآن أن نتساءل عن صلاحيات واختصاصات الأجهزة،فطريقة عمل الأجهزة تعكس في حقيقة الأمر بعض مظاهر جماعية التسيير الجماعي للمجالس الشعبية ، والتأكد من مبدأ جماعية التسيير، وسنتطرق تبعا للجهاز التنفيذي، ثم صلاحيات الرئيس وتحديد دور واختصاصات اللجان.

الـمـطلب الثاني:الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والإختصاصات الموكلة للهيئات المحلية ، وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية السائدة بالدولة.(1)

فإنه وبقراءة بسيطة لمختلف الدساتير الجزائرية ، وقوانين البلدية المتعاقبة ، نلاحظ الفرق الوارد في مجال الإختصاصات أين يبرز ذلك واضحا بين التوسيع المطلق إلى التقليص في ذلك.

---

(1).أنظر.الأستاذ الدكتور: محمد الصغير بعلي. القانون الإداري – التنظيم الإداري و النشاط الإداري – دار العلوم للنشر و التوزيع. 2004.ص158.

إنه وحال مباشرة رئيس المجلس الشعبي لمهامه ، قد سمح له القانون،في حالة تغيبه أنه يعين بنفسه من يستخلفه ، من النواب المحليين لممارسة مهامه ، وهذا الإستخلاف هو عابر ووقتي، أما في حالة تعذر ذالك وأنه لم يعين من يخلفه، فيلجأ إلى مقتضيات أحكام المادة 48 من قانون البلدية لسنة 1990 ، فيعين من يستخلفه من قائمته التي نالت أغلبية الأصوات،وهذا عملا بأحكام المادة : 52 من القانون البلدي لسنة 1990 ، هذه المادة المستحدثة لأنها تخص فترة التعددية.

كما أنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة التعيين لمن ينوب عنه في بعض المهام وهذا بصورة حصرية ، من قبل نائب أو أي منتخب يعينه شخصيا، ويكون ذالك تحت مسؤوليته الشخصية هو ، وهذا عملا بأحكام المادة 53 من قانون 1990.إن هذه المادة لا نظير لها بقانون 1967 على الإطلاق.

إنه ونظرا للمهام المنوطة به باعتباره يحوز على سلطات مزدوجة، سيلي الكلام عنها بإسهاب، وأنه السلطة العليا في هرم الدولة وأمام كثرة الأعباء الملقاة على عاتق، فهو ونوابه فقط من يتقاضون أجرا على عملهم ولقد نصت المادة: 56 من قانون البلدية لسنة 1990 على: (يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه الإنتخابية.)
أما المادة: 57 من قانون البلدية لسنة 1990 فقد نصت على:
(يتقاضى رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه و المندوبون الخاصون تعويضا مقابل ممارستهم مهامهم.)

أما قانون 1967 فد نص بالمادة: 123 مكرر1 على:
(يتفرغ رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة المهام المخولة له بصفة دائمة ويجوز أن يساعده حسب أهمية البلدية نائب رئيس أو أكثر تكون وظائفهم ضمن المجلس التنفيذي البلدي دائمة.)
في حقيقة الأمر فالمادتين بهما تقارب كبير من حيث الأساس الخاص بتفرغ رئيس المجلس.
إنه وكما سبق وأن أشرنا اليه أعلاه أن لرئيس المجلس الشعبي ازدواجية في الإختصاص، فهو تارة يتدخل باسمه كممثل للدولة وأخرى يمثل و يعمل لصالح البلدية، وسنعرض لذالك بالفقرات التالية، أين نبين ماهي صلاحياته كممثل للجهاز المركزي أي الدولة وصلاحياته كممثل للهيئة المحلية أي الدولة.

الفرع الأول:رئيس المجلس الشعبي و الجهاز التنفيذي.

إنه وبرغم أن القانون البلدي قد نص صراحة على المجلس التنفيذي والذي أسماه – الهيئة التنفيذية- فإنه من الصعب ببال التكلم عن اختصاصاته هذه بصورة مستقلة عن صلاحيات رئيس الهيئة التنفيذية ،الذي هو في حقيقة الأمر هو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو كما يسمى عموما" رئيس البلدية"، لهذا فعرض اختصاصات المجلس التنفيذي هو في حقيقة الأمر يعني عرض اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي هو رئيس المجلس التنفيذي ، ولولا هيمنة الرئيس على الجهاز بحكمه القانوني لكنا قد تكلمنا عن تداخل في الصلاحيات، لأن المشرع لم يوكل هذه المهمة لجهاز مستقل.فالمجلس التنفيذي لا يتمتع بالإزدواجية في الصلاحيات كما هو عليه الحال بالنسبة لرئيسه، فهو لا يمثل سوى المجموعة المحلية، الشيء الذي نستعرضه تبعا في وقته ، ومن هنا فالسؤال الذي يطرح نفسه هو: مما يتشكل المجلس التنفيذي أو الهيئة التنفيذية ؟

لقد نصت المادة 116 من قانون 1967 على:

(ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبي رئيس أو أكثر تتكون منهم الهيئة التنفيذية البلدية.)

أما المادة 47 من قانون 1990 فقدنصت على :(تتشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي،يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر.

تكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.)

أما المادة 48 من نفس القانون فقد نصت على :

(يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي.

يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية (8) أيام بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع.)

وبعدها يخطر المواطنين و الوالي بذالك وهذا خلال أجل ثمانية (8) أيام وفقا للمادة 49 من قانون 1990 وأضاف أن الإعلان يتم بالبلدية ولواحقها الإدارية أي ملحقاتها أما قانون 1967 فقد قاص مدة الإعلان للعموم على انتخاب الرئيس ونوابه في مهلة 24 ساعة بواسطة الإعلانات التي تلصق بالبلدية فقط وكذالك يبلغ الوالي بالأمر فورا.كما أنه ونظرا للتعددية السياسية التي عرفتها بلادنا فقد أصبح بذالك الرئيس يعين من القائمة التي نالت الأغلبية،بعد أن كان يتم في السابق عن طريق الإنتخاب.

هذا مع الملاحظة أن قانون 1990 لم يبين لنا طريقة اختيار الرئيس،واكتفى فقط بالإشارة إلى أنه يعين من بين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد كما أسلفنا،في حين أن عملية انتخاب الرئيس بقانون 1967 فقد فصلت فيها المواد116 و117 و120 أما بخصوص النواب فالأمر موضوع آخر.

إلا أن الملفة للإنتباه بأحكام المادة 48 هذه من قانون 1990 هو التباين الكبير في المعنى والأثر القانوني بين النص العربي والفرنسي،فنجد أن النص العربي استهلها بفعل { يعين } والذي يقابله في الفرنسية فعل { désigner } بينما النسخة الفرنسية استعملت فعل :
{ élir } بالمادة 48 هذه بصيغة الجمع:{ élisent }والتي يقابلها باللغة العربية { ينتخب } وهي الكلمة الصحيحة في مثل هذه الحالة ،لأن الأمر يتعلق بهيئة منتخبة و ليست معينة ولا يمكنها أن تعين بل تنتخب، وأن الأمر يستوجب تداركه ،لأن الفارق كبير بين التعيين و الإنتخاب ، وأن هذا التباين يحط كثيرا من مصداقية النص القانوني.
وفي المقابل نقترح على أن تكون الترجمة على النحو التالي:
{ ينتخب أعضاء القائمة الإنتخابية التي حصلت على أغلبية المقاعد من بين أعضائها رئيسا للمجلس الشعبي البلدي.}
ونفس الملاحظة هذه تنطبق على الفقرة الأخيرة من نفس المادة 48 هذه المتعلقة بالمدة الإنتخابية ، التي احتفظت بنفس اللفظ الخاطئ { يعين } بينما الأمر يتعلق بالإنتخاب و الفر ق بينهما كبيركما نوهنا به أعلاه، إضافة إلى صياغتها الركيكة والتي جاءت على النحو التالي:
{ يعين الرئيس للمدة الإنتخابية للمجلس الشعبي البلدي.} في حين أن ا النسخة الفرنسية وردت بصياغة سليمة،برغم أن النص العربي يفترض أنه هوالأصل وهي كالتالي:
le président est élu pour la durée de mandat de l'assemblée }
{ populaire communale
ولهذا فإننا نقترح الصياغة التالية لتدارك الوضع:
{ ينتخب الرئيس لمدة نيابة المجلس الشعبي البلدي .}

لقد نصت المادة:118 من قانون 1967 على : (يحدد عدد نواب الرئيس كما يلي:
- اثنان (2) في البلديات البالغ عدد سكانها أقل من 20.000 نسمة.
– أربعة(4) في البلديات البالغ عدد سكانها من 20001 إلى 50.000 نسمة.
– ستة (6) في البلديات البالغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000 نسمة.
– ثمانية (8) في البلديات البالغ عدد سكانها من 100.001 إلى 160.000 نسمة.
ويرتفع عدد نواب الرئيس بمعدل اثنين لكل جزء إضافي قدره 60.000 نسمة.)
أما المادة 50 من قانون 1990 فقد نصت على:
(عملا بأحكام المادة 47 أعلاه يختار الرئيس ويعرض على المجلس الشعبي البلدي المصادقة على اختيارنائب أو عدة نواب لا يتجاوز عددهم ما يأتي:
- اثنان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 7 إلى 9 منتخبين.

- أربعة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة 11 إلى 13 منتخبا.
– ستة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 33 منتخبا.)
الإستنتاج الأول الذي نخرج به من مقارنة النصين هو أن قانون 1990 قد قلص من عدد النواب من 8 كحد أقصى بالنسبة لقانون 1967 إلى ستة ، وهذا بحذف المشاراليها المتمثلة في نائبين على أساس زيادة عدد السكان بـ :60.000 نسمة. وبعد هذا نتساءل ماهي وضعية الرئيس وما هي صلاحياته؟غير أنه وقبل الإجابة على هذا التسائل، يجب في البداية، عدم إغفال التطرق للجان المجلس الشعبي البلدي، والتي تمتاز بدور مهم في حياة ابلدية.

الفرع الثاني :اللـــجـــان.

إن القانون البلدي قد أجازللمجلس الشعبي البلدي في أنه ينشأ لجانا ، ولرئيس المجلس الشعبي البلدي تنصيبها والإشراف على حسن سيرها ، وهذا في إطارصلاحياته بخصوص شؤون البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهي في حقيقة الأمر على نوعان :
لجان دائمة وأخرى مؤقتة.
لقد نصت المادة 94 من القانون البلدي لسنة 1967 على:
(للمجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية.
تكون اللجان بقرار من المجلس الشعبي البلدي لدراسة المسائل التالية:
- الإدارة والمالية.
- التخطيط والإقتصاد.
- التجهيز والأشغال العمومية.
- الشؤون الإجتماعية و الثقافية.
- الفلاحة و التنمية الريفية.
– المراقبة.)
أما المادة 24 من القانون البلدي لسنة 1990 فقد نصت على:
(للمجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة ومؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية، لا سيما في المجالات التالية:
- الإقتصاد و المالية.
- التهيئة العمرانية و التعمير.
– الشؤون الإجتماعية و الثقافية.
تشكل اللجان بمداولات المجلس الشعبي البلدي ويجب أن تضمن تشكيلتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي البلدي.)

يرأس اللجنة منتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي البلدي وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه.كما يمكن لرئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص يستطيع بحكم اختصاصه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة، وهذا طبقا للمادتين 25 و 26 من قانون 90 البلدي.
إن أهم الملاحظات التي يمكن إبرازها من أحكام القانونين هي:
إن اللجان المكرسة بقانون 1967 هي 6 في حين أن قانون 90 شملها في 3 لجان فقط.
إن قانون 1967 قد نص أنه لا يصوغ للمنتخب أن يكون عضوا في أكثر من لجنتين في حين أن قانون 1990 قد سكت على ذالك ، وهذا ما يفيد إمكانية الجمع بين أكثر من عضوية بهذه اللجان.
إن قانون 1967 كان أكثر دقة بحيث نص على أنه يرأس كل لجنة عضو من أعضاء الهيئة التنفيذية بالمادة 95 منه، في حين أن قانون 1990 تكلم على الرئاسة للجنة بصيغة الفرد في حين أن عدد اللجان هي ثلاثة ؟ وهذا بالمادة 25 منه.
إن قانون 1967 قد حدد الزمن الذي على اللجان الإجتماع فيه من قبل رئيسها وأن يكون ذالك خلال الثمانية أيام من إحداثها، أما قانون 1990 فقد أغفل ذالك ؟ كما أن قانون 1967 قد حدد طريقة العمل لكل لجنة بمادته 97 ، في حين أن قانون 1990 قد غاب عنه ذالك.

الفرع الثالث إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إنه وبالرجوع إلى القانون البلدي نستنتج أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بالإزدواجية في الإختصاص – dédoublement de fonction – فهو يمثل البلدية تارة ويمثل الدولة ويعمل لحسابها تارة أخرى،وهذا الذي نستعرضه.

أولا بـاعـتـبـاره مـمـثـلا لـلـبـلـديـة.

يباشر رئيس المجلس وباعتباره ممثلا للبلدية الصلاحيات الأساسية التالي:
أولا.التمثيل:

- يقوم بتمثيل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والإحتفالات.(1)
- يمثل البلدية في أعمال الحياة المدنية والإدارية،وهذا انطلاقا من الشخصية المعنوية التي اعترف لها القانون بها،كتمثيلها أمام الجهات القضائية أو الإدارية الأخرى.(2)
- رفع الدعاوي لدى القضاء باسم البلدية ولفائدتها .(3)

---

(1) و (2). أنظر: المادة: 58 و59 من قانون 1990 .

(3) أنظر. المادة :60 من نفس القانون .

ثانيا.إدارة الأموال و التسيير.

- يحرص رئيس المجلس الشعبي على المحافظة على أموال وحقوق البلدية الناتجة عن ما تملكه من ثروة مختلفة وفي هذا يقوم ويبادر بالخصوص:

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية.

- إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات و الوصايا و الصفقات أو الإيجارات.

– إبرام المناقصات و المزايدات الخاصة بأشغال البلدية و مراقبة حسن سيرها.

– اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.

- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية ، بما في ذالك حق الشفعة.

– توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها.

– اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية.

– السهر على صيانة المحفوظات.(1)

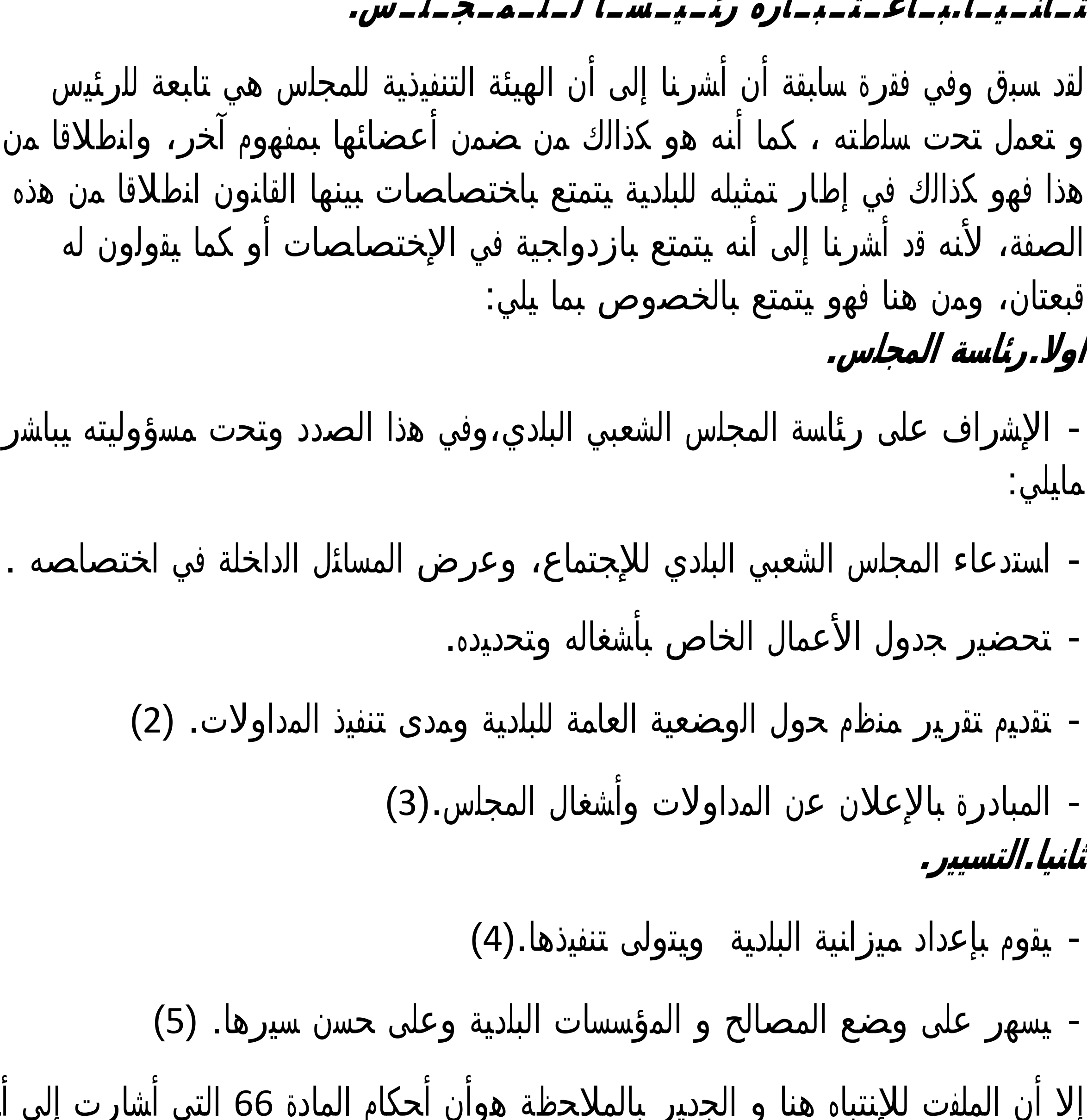
- السهر على تنفيذ إجراءات الإحتياط و الوقاية و التدخل فيما يخص الإسعافات.
وبالإضافة إلى ذالك، يتولى جميع المهام الخصوصية المنوطة به بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها.(2)

وفي حقيقة الأمر فصلاحيات رئيس المجلس الشعبي كممثل للبلدية التي يمارسها على مستوى حدود بلديته كثيرة جدا ومتشعبة ولا يمكن حصرها كلها لذا اكتفينا بالإشارة فقط إلى بعضها على سبيل المثال، فهو يبقى ممثل الجهاز التنفيذي على مستوى بلديته.

---

(1) . أنظر: المادة: 60 من قانون 1990 .

(2) أنظر. المادة :69 من قانون 90 البلدي.



ثانيا.باعتباره رئيسا للمجلس.

لقد سبق وفي فقرة سابقة أن أشرنا إلى أن الهيئة التنفيذية للمجلس هي تابعة للرئيس و تعمل تحت سلطته ، كما أنه هو كذالك من ضمن أعضائها بمفهوم آخر، وانطلاقا من هذا فهو كذالك في إطار تمثيله للبلدية يتمتع باختصاصات بينها القانون انطلاقا من هذه الصفة، لأنه قد أشرنا إلى أنه يتمتع بازدواجية في الإختصاصات أو كما يقولون له قبعتان، ومن هنا فهو يتمتع بالخصوص بما يلي:

أولا.رئاسة المجلس.

- الإشراف على رئاسة المجلس الشعبي البلدي،وفي هذا الصدد وتحت مسؤوليته يباشر مايلي:

- استدعاء المجلس الشعبي البلدي للإجتماع، وعرض المسائل الداخلة في اختصاصه .

- تحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله وتحديده.

- تقديم تقرير منظم حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات. (2)

- المبادرة بالإعلان عن المداولات وأشغال المجلس.(3)

ثانيا.التسيير.

- يقوم بإعداد ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها.(4)

- يسهر على وضع المصالح و المؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها. (5)

إلا أن الملفت للإنتباه هنا و الجديد بالملاحظة هوأن أحكام المادة 66 التي أشارت إلى أنه في حالة تعارض مصالح المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية يعين المجلس أحد أعضائه لتمثيل البلدية أمام القضاء أو ابرام العقود، فإن هذه المادة قد جاءت غامضة ولم تفصل في مسألة التعارض هذه وهل تتصل بشخص الرئيس كفرد أم باعتباره نائبا بلديا؟ وأن النص العربي قد جاء متعارضا مع النص الفرنسي الذي أشار إلى رئيس المجلس { lorsque les intérêts du président} وليس المجلس كما ورد خطأ، فالنص العربي وبصياغته هذه قد جاء متناقضا مع مضمونه إذ كيف تتعارض مصالح المحاس مع مصالح البلدية ويقوم المجلس بتعيين من يمثل البلدية من بين أعضائه؟

---

(1) و(2) و (3) و(4)و(5) أنظر المواد:60 و 61 و 62 و 63 و 64 من قانون 1990 المذكور سابقا .

- يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية ،حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها.(1)
- يعين الأعضاء لتمثيل البلدية ،سواء كان ذالك أمام القضاء أو في حالة إبرام العقود.(2)

ثـالـثـا بـاعـتـبـاره مـمـثـلا لـلـدولـة.

- أولا إنه يقوم بتمثيل الدولة على المستوى البلادي، وكأنه واليا برغم اختلاف النظامين القانونين لكل منهما.(3)

أولا.الحالة المدنية.

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلادي في نفس الوقت بصفة ضابط الحالة المدنية وهذا من يوم تنصيبه كرئيس بقوة القانون، وله أن يفوض هذه المهام لمن يشاء من النواب الذين يختارهم هو،وهذا تحت مسؤوليته و رقابته الشخصيتين، وهذا مع التأكيد على أنه لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي أن يفوض ما تعلق بإصدار النصوص أو ما يسمى بالتنظيمات أي القرارات البلدية التي هي اختصاص حصري له.وتتمحور الصلاحيات المفوضة بخصوص الحالة المدنية التي اجازها له القانون ،وهذا من تسجيل و تحرير عقود الزواج وغيرها وفقا لما يمليه القانون.
– تصريحات الولادة و الوفيات ،وتسجيل جميع الوثاق والأحكام القضائية ...الخ

ثانيا.الشرطة القضائية والإدارية.

كما أنه له صفة ضابط الشرطة القضائية التي يباشرها تحت سلطة النيابة العام وهذا طبقا لأحكام الماد 15 من قانون الإجراءات الجزائية.(4)
- كما يتولى تحت سلطة و إشراف الوالي :
- نشر وتنفيذ القوانين و التنظيمات عبر تراب البلدية و تنفيذها.
- السهر على حسن النظام والأمن العموميين و على النظافة العمومية.
– السهر على تنفيذ إجراءات الإحتياط والوقاية و التدخل فيما يخص الإسعافات.
وبالإضافة إلى ذالك، يتولى جميع المهام الخصوصية المنوطة به بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها.(5)
- يقوم بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها، ويقوم بضبط بطاقية الخدمة الوطنية.(6)

---

(1) و(2) و (3) و (4) أنظر المواد :65 و 66 و67 و 68 من القانون البلادي لسنة 1990 المذكور آنفا.

(5) و (6) أنظر المواد 69 و 70 من المرجع السابق.

يقع كذالك على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي وباعتباره ممثلا للدوله في أنه يتخذ وهذا في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها، جميع الإحتياطات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان وسلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يحصل فيها أي حادث أو نكبة أو حريق.

وفي حالة الخطر الجسيم و الداهم، يأمررئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ، ويعلم الوالي فورا.

كما يأمر حسب الطريقة نفسها، بهدم الجدران أو البنايات أو المباني المتداعية (1)

- له وعندما تقتضي ظروف الحال صلاحيات القيام بتسخير الأشخاص والأملاك وهذا في إطار مخططات تنظيم وتقديم الإسعافات ، طبقا للتشريع المعمول به.(2)

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بضبط نظام الطرق في تراب البلدية التي يشرف عليها مع مراعاة الأحكام الخاصة بطرق المرور الرئيسية.(3)

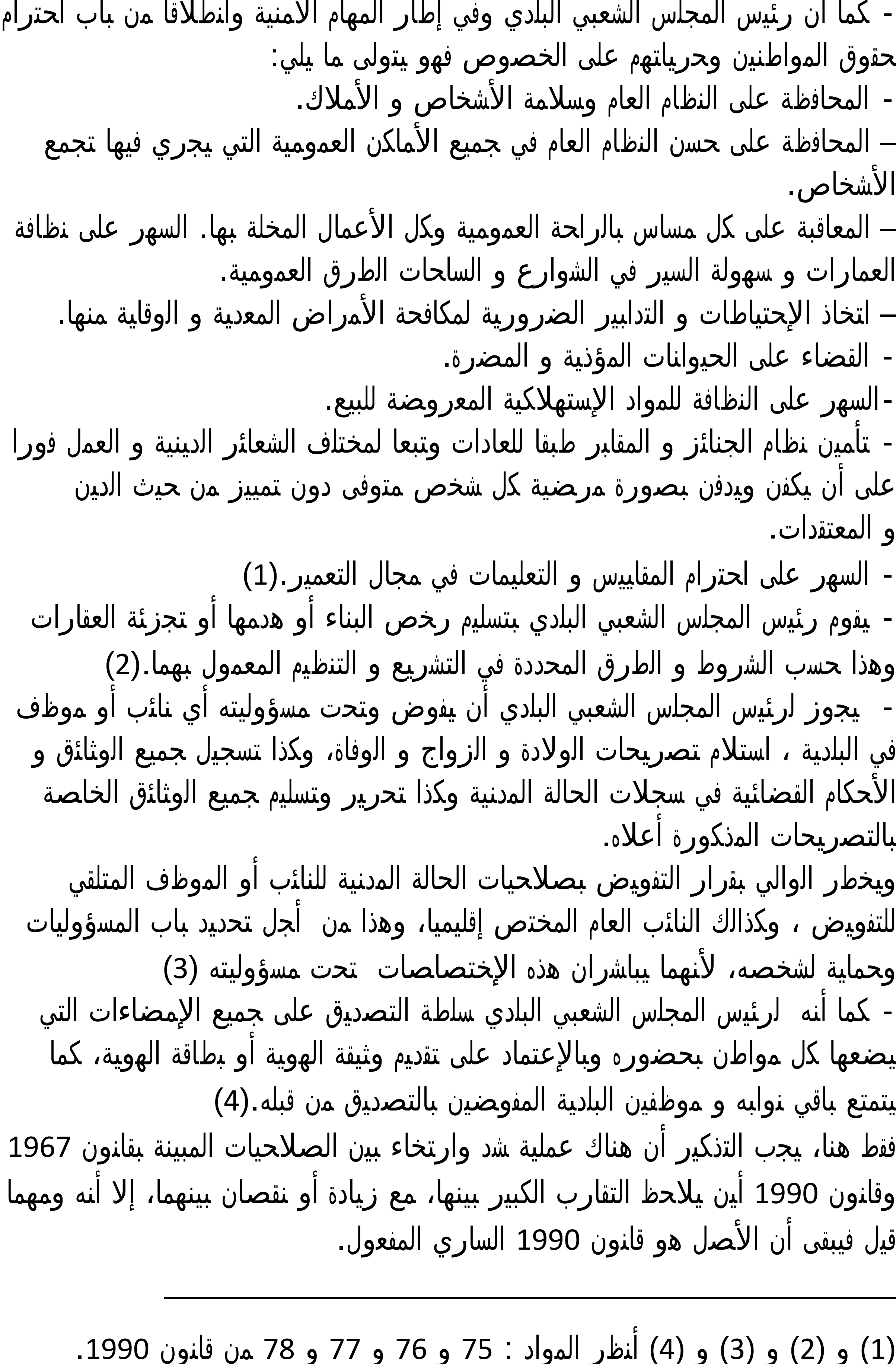
- كما أنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفي إطار الصلاحيات المخولة له قانونا في مجال الأمن ، فيباشر ذالك بالإعتماد على هيئة الشرطة البلدية التي تحدد صلاحياتها وقواعد تنظيمها وتسييرها، وكذا قواعد عملها عن طريق التنظيم، كما أنه وفي الإختصاصات المخولة له يمكن له الإستعانة كذالك بمختلف أجهزة الأمن من شرطة ودرك باعتباره يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية في مدلولها العام.(4)

- كما يمكن لريس المجلس الشعبي البلدي الإستعانة و طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك الوطنيان المختصان إقليميا ، عند الحاجة وكلما تقتضيه ظروف الحال، وهذا على حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.(5) كما أنه وفي إطار المحافظة على الأمن العام والنظام العام والسكينة العامة أو الراحة العامة، فهو يتمتع بصلاحيات عديدة منها ما هو مقنن ومبين بالقانون البلدي ومنها ماهو مسخر بالتنظيمات وغيرها، لذالك سنبقى فقط وللضرورة في إطار ما هو منصوص عليه بقالنون البلدي وبين الفينة والأخرى قد نذكر بعض من الصلاحيات الأخرى التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي هي في حقيقة الأمر كثيرة جدا.

---

(1) و(2) و(3) و أنظرالمواد : 71 و 72 و 73 من قانون 1990 السابق الذكر.

(4) و(5) أنظر المادة :74 من قانون 1990 السابق.



- كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي إطار المهام الأمنية وانطلاقا من باب احترام حقوق المواطنين وحرياتهم على الخصوص فهو يتولى ما يلي:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص و الأملاك.

– المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

– المعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية وكل الأعمال المخلة بها. السهر على نظافة العمارات و سهولة السير في الشوارع و الساحات الطرق العمومية.

– اتخاذ الإحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية و الوقاية منها.

- القضاء على الحيوانات المؤذية و المضرة.

-السهر على النظافة للمواد الإستهلاكية المعروضة للبيع.

- تأمين نظام الجنائز و المقابر طبقا للعادات وتبعا لمختلف الشعائر الدينية و العمل فورا على أن يكفن ويدفن بصورة مرضية كل شخص متوفى دون تمييز من حيث الدين و المعتقدات.

- السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال التعمير.(1)

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسليم رخص البناء أو هدمها أو تجزئة العقارات وهذا حسب الشروط و الطرق المحددة في التشريع و التنظيم المعمول بهما.(2)

- يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض وتحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية ، استلام تصريحات الولادة و الزواج و الوفاة، وكذا تسجيل جميع الوثائق و الأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وكذا تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

ويخطر الوالي بقرار التفويض بصلاحيات الحالة المدنية للنائب أو الموظف المتلقي للتفويض ، وكذالك النائب العام المختص إقليميا، وهذا من أجل تحديد باب المسؤوليات وحماية لشخصه، لأنهما يباشران هذه الإختصاصات تحت مسؤوليته (3)

- كما أنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة التصديق على جميع الإمضاءات التي يضعها كل مواطن بحضوره وبالإعتماد على تقديم وثيقة الهوية أو بطاقة الهوية، كما يتمتع باقي نوابه و موظفين البلدية المفوضين بالتصديق من قبله.(4)

فقط هنا، يجب التذكير أن هناك عملية شد وارتخاء بين الصلاحيات المبينة بقانون 1967 وقانون 1990 أين يلاحظ التقارب الكبير بينها، مع زيادة أو نقصان بينهما، إلا أنه ومهما قيل فيبقى أن الأصل هو قانون 1990 الساري المفعول.

---

(1) و (2) و (3) و (4) أنظر المواد : 75 و 76 و 77 و 78 من قانون 1990.

رابـعـا. بـاعـتـبـاره رئـيـسـا لـلـمـجـلـس الـتـنـفـيـذي.

إنه بالإضافة إلى الصلاحيات المختلفة التي أقرها المشرع لرئيس البلدية ،لتواجده على هرم السلطة البلدية ، التي سبق وأن أشرنا اليها والتي من بينها استدعاء المجلس و إدارته و تسييره تحضير جدول الأعمال ونشر، تعيين النواب.......الخ

ونظرا للإزدواجية الوظيفية التي يتمتع بها، فهو كذالك يتمتع بصلاحيات أخرى تتمثل في أصدرا قرارات والتي تعرف بالقرارات البلدية ولها الصفة التنظيمية.

– إن هذه القرارات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي تستهدف ما يلي:

- الأمر باتخاذ اجراءات محلية خاصة بالأشياء التي يخضعها القانون لمراقبته وسلطته.

– إعادة نشر القوانين و التنظيمات الخاصة بالأمن و تذكير المواطنين باحترامها وكذا إذا اقتضت ذالك ضرورة تطبيق مداولة المجلس الشعبي البلدي. (1)

والسؤال الذي يطرح نفسه،هو كيف يتم تطبيق هذه القرارات وشروطها ؟

أولا- بخصوص تنفيذ القرار البلدي.

إن كيفية تطبيق هذه القرارات مرهون في البداية بتحديد الطبيعة القانونية لهذا القرار، فإذا تضمنت أحكاما عامة عرضت في البداية على المعنيين وهذا عن طريق النشر،وهذا بغرض إعلام وإخطار الجميع بها، وحتى لا تكون حجة لهم – النشر – أما إذا تضمنت أمورا فردية ، فيتم الإخطار عن طريق الإشعار الفردي.وبعد الإنتهاء من هذه الخطوات يتم ارسالها للوالي.(2)

مع الملاحظة أنه لا يمكن تنفيذ هذه القرارات الخاصة بالتنظيمات العامة – règlements généraux - وهذا بعد مرور شهر من تاريخ ارسالها .

تدون قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بتاريخ اصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض و المدرج ضمن ديوان العقود الإدارية للبلدية وترسل للوالي فورا.(3)

ثـانـيـا- بـخـصـوص الإشـكـالات الـخـاصـة بـعـدم تـنـفـيـذ الـقـرارالـبـلـدي.

إنه وفي حالة ظهور أن القرار موضوع التنفيذ المأخوذ من قبل رئيس البلدية ، أنه مخالف للقانون او التنظيم، أو أنه يمس بالنظام العام،فإنه في الحالة الأولى جاز للوالي أخذ المبادرة بإلغائه بقرار مسبب خلال هذه المدة .

---

(1) و (2) و(3) أنظر المادة :79 من القانون البلدي لسنة 1990.

أما بالنسبة للحالة الثانية فالوالي يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعليق التنفيذ للقرار موضوع الخلاف بصورة مؤقتة وهذا إلى غاية إيجاد حل لتسوية هذا الخلاف.
كما أنه ولحالة الضرورة والإستعجال، فإنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بتنفيذ هذه القرارات حينا وهذا بإذن من الوالي(1)
إنه يظهر من استقراء هذه المادة أن هناك خرق للقانون بها، وهي تخص مسألة الإلغاء التي هي من المعلوم لا تدخل في صلاحيات الوالي به، هي من اختصاص القضاء لوحده وكان على الوالي عند ملاحظته أن القرار البلدي قد خالف القانون، فلا يسعه في هذه الحالة سوى اللجوء للقضاء وليس من اختصاصه أن يبادر بإلغاء ذالك ولو بقرار معلل .
مع أن هذا القرار الصادر عن الوالي في مثل هذه الحالات ، فهو قرار إداري نافذ بحد ذاته ويجوز الطعن فيه بسبب تجاوز السلطة أمام القضاء الإداري – المحكمة الإدارية حاليا لابد أنه وبعد كل الذي عرضنا اليه من فقرات مختلفة ، فانتهاءا وبدءا من الصلاحيات الكثيرة المخولة للبلدية ولرئيسها الذي يتمتع بالإزدواج الوظيفي ، بأن تتبادر إلى الذهن جملة من الأسئلة تتعلق بالخصوص ، بمضمون الإدارة الذاتية هذه الناتجة عن مفهوم اللامركزية، وهل هذه تؤدي إلى الإستقلال التام عن أجهزة الدولة أم لا، وإذا كان لا ؟ فماهي طبيعة ومحتوى هذه العلاقة، ثم هل هناك رقابة على هذه الأجهزة وفي ما تتمثل وما جدواها ؟ وهل تؤدي الغرض المرجو أم لا ؟ وما المقصود بنظام الوصاية وما الفرق بينه وبين الرقابة التسلسلية ؟ وهذا سنسعى لدراسته وبلورته بالفقرات الموالية.

إن اللامركزية نوع من الإدارة الذاتية، غير أنها لا تؤدي إلى الإستقلال التام عن الدولة،وإن كان استقلال الأجهزة التي تقوم عليها يعتبر في أساس وجود اللامركزية.
فالإستقلال إذن هو استقلال أجهزة،واستقلال في إدارة الشخص المعنوي اللامركزي ضمن الحدود التي يعينها القانون مع البقاء في إطار الدولة الموحد.
فاللامركزية في مفهومها الصحيح ليست تبعية وليست استقلالا.(2)
لذالك فمفهوم الرقابة في إطار اللامركزية قد بقي دائما مقرون بما يسمى بالوصاية الإدارية ولصيقا بها.
لهذا وبالإضافة إلى بقية التساؤلات التي سنرد عليها إن شاء ا ، سنبين ماهية الوصاية بمفهوم الرقابة الواردة على الهيئات اللامركزية.

---

(1) أنظر المادة :80 من قانون البلدية لسنة 1990.

(2) أنظر الدكتور خالد قباني المرجع السابق، ص 93

المبحث الثالث : الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

المعلوم وهو أن كل المجتمعات ، في يومنا أسواءا منها المتقدم أو النامي أو السائر في طريق النمو،يزخر بالعديد من المنظمات والهيئات الإدارية، التي تهدف كلها وتطمح إلى تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، في حين أن نجاعة هذه المؤسسات ، متوقف على طبيعة الأداء داخل هذه المؤسسات، بالخصوص الجهاز الإداري المعتمد، والذي يشكل العمود الفقري لنشاطاتها، فعليه يقع عبئ النجاح أو الفشل.وعند الكلام عن نجاعة الجهاز الإداري، فليس المقصود فقط الهيكلة الإدارية ، كجهاز وإطار ينبعث منه النشاط، ولكن للتركيبة البشرية أهميتها البالغة كمحرك وموجه لهذا النشاط ومخطط وباعث له.

و التنمية البشرية على مختلف المستويات تعتمد أساسا على وجود موارد متعددة الأنواع والأصناف،قابلة للإستغلال، وهذه الموارد عند اللجوء اليها قصد الإستغلال، فامتدادها ومرورها يكون دائما عبر الحدود الإدارية لهذه المؤسسات ولا سبيل آخر غير هذا.

فالمشكلات تختلف نوعا و تختلف درجة، فهي تختلف درجة في وجودها بين الدول المتقدمة، وتختلف كذالك نوعا ودرجة في الدول النامية ، ومن هذا يبرز دائما عنصر الرقابة كمحفز وليس كمثبط في تحديد مركز الخلل ومعالجته، ومنه تستم الدفعة القوية.

كقاعدة عامة لا يجوز للسلطة الإدارية إظهار إرادتها وفق هواها، فهي مطالبة باحترام الإجراءات المحددة لطريقة تصرفها، تلك الطريقة التي تعطي (لإرادتها) القيمة القانونية حتى يكون قرارها قرارا إداريا نافذ المفعول.(1)

(l’autorité administrative n’est pas en règle générale ,libre de manifester sa volonté comme elle l’entend, elle doit en respecter un certain processus définissant une façon de faire , une méthode pour que son (vouloir) ait valeur juridique, pour que sa décision constitue un acte juridique, en vigueur.)

فمن هذا المنطلق تبرز أهمية الرقابة الإدارية التي تدخل ضمن تحقيق المسار التنموي لكل مجتمع مهما كان متقدما أو ناميا يطمح إلى تحقيق رفاه أعضاءه.فالرقابة الإدارية هي احدى الركائز التقويمية و التقييمية، التي تعتمدها الدولة في دفع مسار حركتها التنموية و النهوض بها.فعن طريق الرقابة إذا أحسن استغلالها ولم تستعمل كسيف لقطع الرقاب، يتم تحقيق العقلنة و الترشيد، وحقا مجارات التطور والنهوض بالإقتصاد.

---

(1) أنظر: RENE HOSTIOU : procédures et formes de l’acte administratif en droit français, LGDJ,1975, p13.

إن التباين كبير بين الإدارات في العالم بمختلف أنظمتها السياسية، وهذا باختلاف النمط و الأسلوب المتبع ، الموروث أو المستحدث،فيتأثر سلبا أو إيجابا بالنهج الذي يتبعه النظام ويسير فيه.ولهذا فتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطنين ، والإدارة مع غيرها من المؤسسات تتطلب اعتماد وسائل وطرائق أكثر متانة وفعالية أسواءا ما تعلق منها بالإتصال أو تفعيل العمل الإداري وتحسين أدائه، وبين كل هذا فالرقابة يجب أن تكون حلقة وصل وليست قطع، وأن تكون وتستعمل كجسر للوصول وليس كوسيلة للردع.
ولا يتأتى هذا المطلب إلا بناءا على إرادة سياسية حقيقية ، تقوم بحزم بتحديد محتوى و هدف الرقابة، وتزويد مصالحها بنظام وإمكانيات قصد تلبية هذا الغرض. (1)
(Seul une volonté politique est en mesure de définir avec rigueur et précision ,le contenu et le but de la fonction de contrôle et de doter les services de contrôle d'un statut ,de moyens qui leur permettent d'y satisfaire .)
إنه ومنعا لكل لبس يجب التأكيد هنا على الرقابة التي نحن بصدد التكلم عنها هي الرقابة بمفهومها الإيجابي و ليس السلبي ، باعتبارها كعنصر ومبدأ من مبادئ التنظيم الإداري وليس فقط كوسيلة لوضع حد لبعض التصرفات التي قد تخالف القانون.
إن الرقابة على الهيئات اللامركزية تمارس بأساليب مختلفة بحسب الأنظمة الإدارية المتبعة في بلد من البلدان، ويمكن جمع الأساليب المتبعة حاليا بأسلوبين نموذجين:
وهما الأسلوب الإنكليزي والأسلوب الفرنسي.(2)
إن الرقابة في انكلترا وهذا على العكس تماما لما هو سائد في فرنسا، وعندنا في الجزائر باعتبارنا أننا أخذنا وطبقنا النموذج الفرنسي وهناك من استمات في الدفاع عنه عن حق أوعن باطل،تقوم الهيئات المحلية بممارسة اختصاصاتها، بحرية تامة، وهذا تحت رقابة البرلمان والقضاء بصورة أساسية.ورقابة الحكومة عليها تتم عادة باللجوء إلى القضاء لإبطال أعمالها المخالفة للقانون،أو عن طريق أجهزة التفتيش الحكومية، ورفع تقر ير سنوي بشأنها، وهذا بصورة استثنائية عن طريق تفويض البرلمان.

---

(1) أنظر: – jean marie breton : le contrôle de l'état sur le continent africain contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement – bibliothèque africaine et malgache, droit, sociologie politique et économie,1973,p3.

(2) أنظر الدكتورخالد قباني المرجع السابق.ص 99

أما في فرنسا ، فأسلوب الرقابة يختلف تماما عن الأسلوب المتبع في انكلترا، فالهيئات المحلية تخضع وحال ممارستها لصلاحياتها ، لرقابة أكثر دقة وشدة وهذا قبل رفع العديد من القيود بعد قانون 1982 المتعلق باللامركزية أين رفعت عليها العديد من القيود.

إن هذه الرقابة وبشكل عام فهي تتمحور حول: الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية أولا و الرقابة على هذه الهيئات.

لهذا فالرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية تسمى بالوصاية الإدارية - la tutelle administrative – أما تلك التي تباشرها الإدارة على الموظفين الذين يعملون فيها تسمى بالسلطة التسلسلية - le pouvoir hiérarchique.ومن هنا ومباشرة عندما يتعلق الأمر بالنظام اللامركزي للهيئات المحلية نكون بصدد سلطة الوصاية أين تحل هذه الأخيرة محل السلطة التسلسلية.

ليس هناك حدود فاصلة ومقررة بصورة دقيقة بين السلطة التسلسلية و سلطة الوصاية فكل منهما يولي الإدارة المركزية سلطة تختلف بطبيعتها القانونية ومداها في الواحدة عن الأخرى. (1)
وبذالك فهذا يتطلب وجوبا قيام علاقة قانونية بين المركز أي السلطة المركزية والوحدات او الهيئات الإدارية اللامركزية ، في شكل أو صورة رقابة أو وصاية إدارية ، تختلف كما أشرنا إليه سابقا في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس و المرؤوس في النظام المركزي.

وانطلاقا من كل هذا سنقوم بالفقرات الموالية بتحديد طبيعة الرقابة وتبيان مفهوم الوصاية الإدارية ،مظاهر الرقابة الإدارية هذه المبسوطة، وما الفرق بين بينها وبين السلطة التسلسلية وتحديد أهداف وصور الرقابة وكذالك الوصاية في الجزائر وتبيان القواعد التي تحكم هذه الرقابة وتميزها عن السلطة الرئاسية .

---

(1) أنظر الدكتور خالد قباني المرجع السابق، ص 96 .

المطلب الأول: الـرقـابـة الإداريـ ـ ـة بوجه عام.

إنه وبالرجوع إلى الكتب الأكثر تداولا عندنا في مجال القانون الإداري والسبب معروف ولا داعي لذكره، نجد أنها وعند تناولاها لموضوع الرقابة الإدارية ، تتطرق اليه ، بصورة سطحية جدا وشفافة (filigrane) لا تلبي الغرض المطلوب أصلا و المنتظر، ويمكن هنا الإشارة إلى ما يلي:

- الأستاذ: أندري دي لوبادير، في كتابه القانون الإداري اقتصر فقط على الإشارة إلى رقابة الهيئات المحلية.(1)
- الأستاذ : جون ريفيرو:- الرقابة الإدارية في نظام المركزية و اللامركزية – فهو بدوره لم يورد أي تعريف يذكر بخصوص الرقابة الإدارية ولا أسسها.(2)
- الأستاذ: العميد فيدال في كتابه القانون الإداري، نجده يكتفي فقط بوضع الفوارق الموجودة بين السلطة الوصائية و السلطة السلمية أو الرئاسية.(3)
- الأستاذ: جورج بيزي في كتابه مبادئ القانون الإداري ، فهو تنطبق عليه نفس الملاحظة التي ذكرناها أعلاه ، فهو بدوره قد اتخذ نفس السبيل المعتمد من قبل الأستاذ العميد :فيدال بتبيين الفوارق بين السلطة الوصائية و السلطة الرئاسية.(4)

غير أن الأستاذ مارسيل فالين فقد شذ عن الكتاب المشار اليهم أعلاه ، بأنه قد قدم لنا تعريف يتعلق بالرقابة الإدارية.

فبكتابه مبادئ القانون الإداري- العنوان VIII - الرقابة على المصالح العامة 989- قدم لنا التعريف الموالي:

---

(1) Voir :André de laubader- traite de droit administratif, LGDJ,1980 pp 93 et 94.

(2) voir :jean rivero-droit administratif-précis Dalloz,7°EDITION,1975, 23- le contrôle administratif, en régime de centralisation et en régime décentralise, pp 310 et s.

(3)voir :Georges Vedel :droit administratif, Thémis presses universitaires. France, 1973, pp 644 et 645.

(4) voir : Georges peisier : droit administratif- mémento Dalloz, pp 57 et 59.

الفرع الأول:تـعـريـف الـرقـابـة.

إنها التأكد من مطابقة الفعل (بالنسبة للنشاط الإداري) بناءا على قاعدة ملزمة قد تكون قاعدة قانونية (حينئذ نكون بصدد الرقابة النظامية) أو قاعدة الأداء الجيد (حينئذ نحن بصدد الكلام عن الرقابة الإنتاجية)(1)

-TITRE VIII – les contrôles s'exerçant sur les services publics.

989 : notion de contrôle : le contrôle peut se définir comme la vérification de la conformité d'une action(en l'espèce, d'une activité administrative)avec une norme qui s'imposerait à celle-ci, ce peut être une norme juridique (on parlera alors de contrôle de régularité) ou une norme de bonne exécution(on parlera alors de contrôle de rentabilité ou d'efficacité.)

إلا أن المثير للتساؤل في هذا الصدد هو موقف الأستاذ العميد:شارل دوباخ و المتعلق بكتابه ذو الجزئين: المؤسسات و القانون الإداري

- institution et droit administratif -

1)- الهيئات الإدارية.- les structures administratives -

2)- العمل و الرقابة الإدارية. – l'action et le contrôle de l'administration -

فإنه وبرغم العنوان المعبر، من المفروض وبالخصوص الجزء الثاني منه " العمل و الرقابة الإدارية" سيجد القارئ ضالته لا محالة ، ولكن الذي نجده هو إيراد الأستاذ لنمذجة أو " نمطية " إذا صح المصطلح (typologie) لصور الرقابة عموما.(2)

---

(1)Voir : marcel waline : précis de droit administratif, édition mont Christieu 1969,p 516.

(2) voir : Charles debbasch :institutions et droit administratif :

1)les structures administratives.

2) l'action et le contrôle administratif.

Thémis, presses universitaires, 1978,989.

إلا أنه وفقط بكتابه " العلوم الإدارية" فنجد أنه قد تدارك الأمر،و قدم تعريفه الذي مفاده :
574(إن الرقابة الإدارية هي عملية تجريها الإدارة على نفسها،إنها احد صور الرقابة الذاتية ، الرامية إلى ضمان الأداء الجيد للإدارة ، وتحقيق شرعيتها و فعاليتها.
فهذه الرقابة تسمح بالتأكد من قيام الإدارة بالمهام المنوطة بها، وهذا بالإستناد إلى الوسائل القانونية، التقنية و البشرية المتوفرة لديها.(1)
(574 :définition : le contrôle administratif est exercé par l'administration sur elle-même : c'est une forme d'autocontrôle destinée à assurer la bonne marche de l'administration , sa régularité son efficacité. Ce contrôle doit permettre de vérifier si l'administration, à accompli ses missions conformément aux moyens juridiques, techniques et humains dont elle dispose.)

غير انه ومن حيث المفاهيم والآثار، فيجب التمييز بين المعنيين لمفهوم الرقابة أي المفهوم الأنجلو سكسوني- anglo – saxon - و النظام الفرنسي، أين يلاحظ الإختلاف الكبير بينهما، ويمكن ملاحظة الفرق و التباين حتى، بين مختاف دول المنظومة الأوربية.
فمثلا في اسبانيا وبعد صدور قانون 1985 الخاص بالنظام المحلي (le régime local) فقد منح سلطة الرقابة الشرعية أي مشروعية قرارات الهيئات المحلية للمحاكم.ولتمكين الجهة المعنية من القيام بعملية الرقابة فقد أوجب على الهيئات المحلية الإرسال إلى مؤسسات الدولة والهيئات المستقلة المحددة نسخا من قراراتها، وهو قد يكون البلد الوحيد أي اسبانيا الذي أعطى للمحاكم سلطة مراقبة المشروعية لأعمال الهيئات المحلية.
أما في ألمانيا، فإن وزير الداخلية لما يسمى بـ (LAND) هو الذي يباشر سلطة المراقبة لمشروعية قرارات الهيئات المحلية. أما في إيطاليا ، فهذا متوقف على الجهة مصدر القرار موضوع الرقابة،فقرارات الإقليم تراقبها إدارة الدولة – المركز- ، أما قرارات المقاطعات – PROVINCES – و البلديات فيتم مراقبتها من قبل هيئات جهوية.
أما في هولندا او ما يسمى بالأرض المنخفضة، فقرارات المقاطعات يتم مراقبتها من قبل وزير الداخلية، وقرارات البلديات فيتم مراقبتها من قبل الجهاز التنفيذي للمقاطعة.

---

(1)voir :Charles debbasch : science administrative,4°édition , précis Dalloz, 1980, p694.

إن الرقابة في انجلترا على الهيئات المحلية ذات الطابع المميز الخاص يباشرها على العموم وزير البيئة ، برغم أنه لا توجد إدارة وحيدة ، مكلفة بمباشرة رقابة الشرعية على قرارات الهيئات المحلية ، إلا أنه يجب التنويه بالدور الهام الذي يتمتع به وزير البيئة على هذا المستوى ضمن الحكومة.فمن هذا المنظور نجد أن للرقابة في انجلترا مفهوم واسع أما في فرنسا فالمفهوم ، يظهر ضيق.فالهيئات المحلية في انجلترا تتمتع بحرية واسعة في اختصاصاتها ، أي أن مجالها واسع.

واعتبارا لما سبق ندرك أن تحديد طبيعة ومحتوى وأهمية الرقابة ودورها يتوقف أصلا على طبيعة الإختصاصات، المخولة للأعوان أو الهيئات المشرفة على ذالك، دون أن ننسى الغاية التي ترمي إليها هذه الرقابة ، فبتحديد المبتغى أو المآل ينجلي الغموض وتتوضح الصورة، وتنقشع الضبابية.

غير أنه وفي كل الحالات ، لا يخرج الأمر من منوال الإزدواج في الإختصاص:

- الإختصاص النوعي. - compétence rationae materiae -
- الإختصاص المحلي. - compétence rationae personae -

وقبل أن ننتقل إلى تحديد أهداف الرقابة، نشير إلى ان هناك من عرف الوصاية على أساس أنها:(السلطات الإدارية المحددة والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا الإدارية في النهج اللامركزي لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية الإدارية اللامركزية بهدف حماية المصلحتين العامة و المحلية .)(1)

كما أن هناك من يعرفها:(إنها الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية .) وهناك تعريف آخر مفاده:(هي مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لجهة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الإنحراف و التحقق من مدى مشروعية أعمالها و الحيلولة دون تعرض قراراتها مع المصلحة العامة.)

الرقابة الإدارية هي:(رقابة ذاتية، إذ تقوم الإدارة بمراقبة نفسها فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطائها وتصرفاتها المختلفة ، أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها. وبذالك فتأخذ هذه الرقابة صورتين:" أحدهما تلقائية " و الثانية " بناءا على التظلم"(2)

---

(1) أنظر الدكتور زين العابدين بركات – مبادئ القانون الإداري ، مطبعة رياض- دمشق .1979 ، ص:97.

(2) أنظر: الدكتور: محمد كامل ليلة – الرقابة على أعمال الإدارة (الرقابة القضائية) دار النهضة العربية للطباعة و النشر.1967 / 1968 ، ص 130.

أما الصورة الثانية ، فتكون بإيعاز من الأشخاص بناءا على التظلمات التي يرفعونها، نتيجة لأعمال الإدارة التي قد تضر بهم، نتيجة خطأ هذه المرافق، وهذا وفقا لأنواع التظلم المعروفة ، كالتظلم الولائي أو التظلم بطريق الإلتماس.

أما من بين التعاريف التي أرى أن لها سمة خاصة في رأيي ، فهو التعريف الموالي:
(المقصود بالرقابة الإدارية، هو الرقابة التي تصدر عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي و الإداري للدولة. وتنصرف هذه الرقابة بحيث تشمل المنظمات الخاصة و المرافق العامة المركزية وكذالك المرافق العامة اللامركزية)(1)
فهذا التعريف برأيي المتواضع هو أكثر شمولية وعمقا من غيره من التعاريف العربية التي قرأتها، وهذا في حقيقة الأمر أقوله و بتحفظ كبير.

إن السمة البارزة في هذه التعاريف أنها تتفق كلها على منح المركز لسلطات يجب على الهيئة اللامركزية أن لا تخرج عن نطاقها و تمارس صلاحياتها ضمنها، وأن الجهة المانحة هي من يراقب عملها ويتأكد من سلامتها وشرعيتها، أي أن الأمر يتعلق دائما بالهيئات اللامركزية و الرقابة المفروضة .وأن هذه الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الإدارية فهي محددة بالقوانين والأنظمة ، لأنه لا توجد رقابة أو وصاية بدون نص ، كما ان الوصاية الإدارية ، ليست أصلا تلك المقصود بها في القانون المدني،فالهيئة المحلية ليست قاصرا ولقد عرف ماسبتيول و لاروك -MASPETIOL et LAROQUE -
الوصاية الإدارية بأنها: (السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة) (2)
(l’ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure, sur les agents décentralisé et sur leurs actes, dans un but de protection de l’intérêt général.) .
وهما يضيفان أكثر من هذا إلى تعريفهما وهو: أن الوصاية استثنائية ولا يمكن افتراضها.
(La tutelle est exceptionnelle et ne se présume pas.) والذي هوصحيح في الحقيقة إلا أن الفقه قد تمسك بعبارة الوصاية الإدارية للتعبير عن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على السلطات المحلية لأن تعبير الرقابة ما يزال غامضا.(3)

---

(1)أنظر:الدكتور عمر محمد مرشد الشوبكي - نشريات المنظمة العربية للعلوم الإدارية وتطبيقاتها في الأردن – 1981 ، ص:232. (2) أنظر.نقلا عن الدكتور:خالد قباني المرجع السابق ، ص 95.

(3) أنظر الدكتور خالد قباني.المرجع السابق ، ص 95.

إنه وبعد أن تطرقنا إلى مختلف التعاريف بخصوص الرقابة الإدارية،سننتقل وبالنسبة للفقرة الموالية، إلى أهداف الرقابة الإدارية.

أولا:أهـداف الـرقـابـة الإداريـة.

إننا نخلص وبالرجوع إلى ما سبق وأن ناقشناه أعلاه وهو أن الرقابة الوصائية للإدارة ، هي في حقيقة الأمر، رقابة مشروعية فقط ، وهذا نظرا إلى أن تحديد نطاقها لابد أن يتم بواسطة القوانين و التنظيم ، وبالخصوص التشريعات المنشأة والمنظمة لها المتمثلة في النظام الإداري، كمثل قانون البلدية و قانون الولاية عندنا ، وهذا تطبيق لمبدأ :
(لا وصاية إلا بنص) وهكذا تقوم التشريعات بتحديد العلاقات كما سبق وأن أشرنا له ، بين الإدارة المركزية و الهيئات اللامركزية ، وبذالك فلا يجوز ولا يمكن للسلطات الوصائية المركزية أن تلجأ لوسائل أخرى للرقابة غير تلك الوسائل المحددة في القانون.
لقد أجمل لنا أهداف الرقابة هذه الأستاذ العميد شارل دوباخ، في ثلاث مقاصد أو مرامي وهي:

1- رقابة المشروعية. – contrôle de régularité-
2- رقابة الملائمة. – contrôle de l'opportunité -
3- رقابة الإنتاجية و الفعالية. - contrôle de rentabilité et d'efficacité -

وبذالك سنقوم تبعا بمناقشة كل من هذه المقاصد أو المرامي .(1)

1- *رقابة الـمـشروعية – contrôle de régularité –*

الهدف منه هو التأكد من مراقبة مدى مطابقة تصرفات الإدارة مع القانون، فهو يشكل المكبح الذي يحد وينظم سلطات الإدارة وصلاحياتها الواسعة، ويحمي الموظف من تعسف الإدارة.فهو يسمح للإدارة بالتأكد من أنها قد احترمت أثناء تأدية الأعمال الملقاة على عاتقها الضوابط القانونية، مع أنه في الأصل من اختصاص الجهات القضائية ، غير أنه يمكن القيام به عن طريق الرقابة الرئاسية . هذا ما يدفع بالسلطة الإدارية عند اتخاذها لقراراتها في أن تلتزم بالقانون بمفهومه الواسع ، أسواءا تعلق الأمر بقرارات تنظيمية أو فردية أو إبرام عقود ، المهم أن تبقى السمة المميزة وهي سيادة القانون.

(1) voir : Charles debbasch, ibidem p 694.

2- رقـابـة الـمـلائـمـة - contrôle de l'opportunité -

إن هذا النوع من الرقابة هو أوسع مجالا بالنسبة للشخص المراقب ، لأنه يسمح له بسلطة تقديرية واسعة ، إزاء عمل الشخص الذي يقوم بمراقبته.
فالسلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها الإدارة ، تبرز في حرية الإدارة الواسعة في اتخاذ التصرفات القانونية،فهي تملك سلطة اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا وملائما، فهي تملك هذه السلطة في كل الحالات التي لا يفرض عليها فيها القانون قيودا.
إن السلطة التقديرية يتم إقرارها بموجب القوانين وهذا بهدف ممارسة بعض أوجه النشاط الذي يرى المشرع ضرورة ترك تقدير ملائمته للإدارة ، هذا الأخير الذي يقتصر دوره في رسم الإطار العام وفي المقابل للإدارة حرية التحرك داخل هذا الإطار.
إلا أن هذا لا يمكن اعتباره على أساس أن للإدارة مطلق الحرية في مجال ممارستها للسلطة التقديرية ، فهي في ممارستها لسلطتها التقديرية عليها واجب التقيد بمجموع الضوابط و الخطوط التي لا يمكن لها الخروج عنها ، لأنها ليست سلطة استبدادية أو تحكمية. كما أنه وإذا كان للإدارة سلطة تقرير واتخاذ العقوبة الواجبة على الموظف المرتكب للخطأ المستلزم للعقوبة ، فهي وعملا بالسلطة التقديرية التي تملكها يجب أن تأخذ في حسابها أن العقوبة المناسبة في حق الموظف يجب أن تكون حسب خطورة الفعل أو الأفعال المنسوبة إليه ومدى تأثيرها على المرفق العام ، ولا تكون في ذالك ملزمة بمراعاة ظروف التخفيف أو بظروفه الإجتماعية ، كمثل ما هو الحال بالنسبة للمحكمة الجنائية أو الجنحية ، فهذه السلطة في حقيقة الأمر الممنوحة لها ، لا تشملها رقابة القضاء، ما لم يشملها غلو في التقدير أما إذا اتسمت السلطة التقديرية بسلطة الملائمة، بغلو في التقدير، أي عدم التناسب أو الملائمة بين الفعل المرتكب أو الخطأ وبين العقوبة المسلطة عليه من قبل الإدارة ، فهي تصبح محل رقابة من قبل القاضي الإداري، هذه النظرية – الغلو في التقدير- التي يظهر أن القضاء المصري الذي ابتدعها و التي تقارب النظرية الفرنسية – الخطأ البين في التقدير - ومعنى هذا أن القاضي الإداري لا يتدخل إطلاقا في مسألة الملائمة، ولا في شكلها أو طريقتها ، مادامت قد تصرفت بصورة عقلانية ومتزنة ، مستندة في عملها على الأنظمة والضوابط السارية المفعول، وما تدخل القاضي لمراقبة الملائمة إلا في حالة خروج الإدارة وانحرافها بالسلطة أو عن طريق إساءة استعمالها ، بمنح امتيازات للغير محاباة أو بسبب المحسوبية أو غيرها.ولكون أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة يصعب اثباته و التوصل إليه، بمجرد أقوال أو مزاعم،لذالك يكون على القاضي الإداري التعمق والغور في أعماق القرار والبحث في أسبابه ومسبباته وإبراز ما خفى منه وهذا ليس بالأمر الهين.

3- رقـابـة الإنـتـاج والـفـعـالـيـة. – contrôle de rentabilité et – d’efficacité

يعتمد هذا النوع من الرقابة على الأسس الإقتصادية والمقاييس التقنية أكثر من أي إجراء آخر.لهذا وبناءا على ما تم التقديم له، وحتى وإن وجد اختلاف في المسميات لهذه الأهداف، لأننا اقتصرنا على نموذج واحد وهو ما اقترحه علينا الأستاذ شارل دوباخ.

فإن هذه الرقابة تصب كلها في منبع واحد هو سير الأعمال بصورة منتظمة ومستمرة ، خدمة للمواطن وتحقيقا لرفاهه، وهذا بطبيعة الحال عن طريق تقويم الإنحراف و تصحيح الخطأ ومعالجة أوجه النقص و التصدي لها عند حدوثها بواسطة عملية الرقابة .
هذه الأخيرة التي تشمل الموظف مهما كانت درجته في السلم الوظيفي وكذالك لدى الأجهزة (أجهزة الدولة) بطبيعة الحال، لأن الإدارة الخاصة ، تشكل موضوعا خاصا لا نتطرق له هنا ، فهو ليس بموضوعنا.

ثأنيا:صـور ووسـائـل الـرقـابـة الإداريـة.

إنه وكما سبق ووضحناه،فالرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية ، تقوم فيها الإدارة بمراقبة نفسها فتقيم وتقوم نفسها بتصحيح خطأها أو أخطائها، أسواء كان هذا عن طريق ما تكتشفه هي أثناء عملية الرقابة التي تجريها أو عن طريق التظلمات و الشكاوي التي ترد إليها من المواطنين مختلف شرائحهم.
ويمكن إجمال و سائل التدخل هذه بصورة عامة جدا في ما يلي:

أ- الرقابة التلقائية .

وهو ما تقوم به الإدارة من نفسها من رقابة وهي قد تمس الموارد البشرية أو الموارد المالية التي تعتبر أهم أشكال الرقابة على الإطلاق والتي تمس عادة رأسمالها وكذالك مداخلها أو مواردها المالية والتي يدخل فيها العقارات وغيرها من المنقولات المختلفة.

ب - التفتيش و المتابعة.

وهذا النوع من المراقبة إما أن يكون بصورة دورية أو فجائية ، وقد يمس الأشخاص أو الأعمال أو الإثنين معا، ويتعلق بالإنجازات السابقة أو الحاضرة أو المستقبلية ، وهذا من قبل اشخاص مؤهلين لهذا الغرض.

ج – الـتـقـاريـر الإداريـة الـدوريـة.

وتتعلق بوضعية النشاط العام للإدارة كمرفق، يشمل الأداء ووتيرة العمل ويبين طبيعة المشاكل المختلفة التي تعترض العمل، وكذا تبيان العيوب أو المزيا أو غيرها، ويمكن أن يقدم التصور أو النظرة المستقبلية للنشاط، ويقوم به المسؤول الإداري ويتسم بطابع السرية.

د - الـتـحـريـات الإداريـــة.

هذه في العادة تتميز بخصوصية السرية و التكتم، وتتعلق بمجالات محددة وتشمل فئة محددة من الأشخاص، وعادة ما تكون محصورة في الأجهزة الأمنية. تكون دائما وفق للطلب ، فهي أعمال دورية ومحددة في الزمان و المكان وهي تخص العاملين ووضعهم في الأعمال الملائمة لهم، مثل تلك المتعلقة بتولي المناصب الحساسة في الدولة.

إن الرقابة الإدارية تأخذ صورا متعددة الأشكال و الأحجام،وهذا وفقا للنظام السائد، فهي قد تكون:

- رقابة سابقة بالمعنى الشامل.
- رقابة لاحقة بالمعنى الشامل.
- رقابة فنية.
- رقابة مالية.
- رقابة داخلية أو خارجية.
- رقابة رئاسية.
- رقابة وصائية.

إن الصورتين الأخيرتين، هما الأكثر شيوعا في كتب القانون الإداري والتي تناولت الموضوع من هذه الزاوية بالتركيز على الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية ،
ونحن لا نحيد عن هذا المبدأ لاعتبار أساسي هو أن هذا يصب في صلب موضوع بحثنا وبالتالي التركيز على الرقابة الوصائية واجب ،وسنحاول توضيح الميكانيزمات في ظل القانون البلدي لسنة 1967 المعدل و المتمم مع إجراء مقاربة معه و القانون السائد أي قانون 1990 الذي أدخل التعددية الحزبية ، مع ملاحظة مهو الجديد فيه، وهذا من دون أن ننسى ، التطرق إلى توضيح الرقابة الرئاسية أو التسلسلية والفرق بينهما.

الفرع الثاني:الرقابة الرئاسية وعناصرها.

إنه وبرغم أن هناك فرق كبير بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية ، إلا أنه كان من الصعب تحقيق إجماع بخصوص إيجاد معيار واحد يمكن الإعتماد عليه، لذلك فقد تعددت الإجتهادات الفقهية ، فمنهم من ركز على الوسائل المستمدة من قبل الرقابتين، ومن أعتمد على طبيعة كل من الرقابتين ، وهناك من تناول الأمرين منطلق شروط تحركهما أي تحريكهما من قبل الشخص المختص و المؤهل قانونا لذالك ....الخ ولهذا ومنعا من الدخول في متاهات هذا الجدل الفقهي ، سعينا للأخذ بالرأي الوسط.

يقوم النظام الإداري المركزي ، على أساس مبدأ التدرج الإداري أي توزيع الأعمال لمختلفة المرافق العامة ووضعها في مراتب هرمية متدرجة من حيث ممارسة سلطاتهم

الوظيفية، بحيث يخول للرئيس الأعلى ، صلاحية الرقابة على المرؤوسين وما يصدر عنهم من أعمال.(1)
فمن المعلوم أن الجهاز الإداري يقوم في تنظيمه على تسلسل هرمي متدرج ، ويوزع الموظفون على هذا التسلسل الهرمي في درجات متصاعدة يعلو بعضها البعض، ويتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري ، وتقوم العلاقات بين شاغلي درجات هذا السلم الإداري على الخضوع و التبعية ، من المستويات الدنيا لمن يعلوها ، ويمثل في سلطة رئاسية تتناول شخص المرؤوس وعمله بالنسبة للدرجات العليا على من يدنوها.(2)
هذه السلطة الرئاسية مفترضة. أي أنها ليست بحاجة إلى نص يقررها، وهي شاملة لأشخاص المرؤوسين وأعمالهم وهي مطلقة من حيث أن الرئيس له أن يلغ أو يعدل قرارات المرؤوس أو يحل قراره هو محلها بسبب مخالفة هذه القرارات للقانون أو لأنها غير ملائمة في الظروف التي صدرت فيها.(3)

---

(1) voir : Giuseppino trevis :revue internationale de sciences administratives- vol XXVe,1969,n° 4 éditée par l’institut internationale, Bruxelles ,p324.

(2) أنظر. الدكتور:محمد محمد إبراهيم رمضان. المرجع السابق. ص 92. (3) أنظر.الدكتور: حسين عثمان محمد عثمان.أصول القانون الإداري.دار المطبوعات الجامعية.الإسكندرية.2004.ص.293.

فبواسطة الرقابة التدرجية يمتلك الرئيس سلطة واسعة جدا، في توحيد النشاط الذي يديره.(1)
كما أن للرئيس في ظل الرقابة التدرجية سلطات الإشراف العام.(2)

le supérieur à une tâche que l’on pourrait dire de supérieur général)

وبذالك فالرقابة الرئاسية، هي رقابة الرئيس على مرؤوسيه في مختلف أعمالهم المصطلحية إذ يملك في مواجهتهم حق الإشراف و التوجيه والرقابة وتحت مسؤوليته.مع الملاحظة أن هناك من الكتب من يحبذ تسميتها بالرقابة التسلسلية أو النظام التسلسلي. فالرقابة التسلسلية أو السلطة التسلسلية هي سمة من سمات المركزية وقد سميت بالسلطة لأنها، في حقيقة الأمر، سلطة يمارسها الرئيس على المرؤوس وتخوله حق إعطاء التعليمات و التوجيهات وإصدار الأوامر تحت طائلة المسؤولية التأديبية في حال عدم التنفيذ.(3) كما أنه يظهر أنه لا توجد أية حدود فاصلة أو مقررة بين الرقابة الرئاسية وسلطة الوصاية ، يمكن الإستدلال بها.وللرقابة الرئاسية ، عناصر ويمكن إجمال هذه العناصر وتوضيحها في ما يلي:

1 - رقابة إدارية.
2- رقابة مفترضة.
3- رقابة داخلية.
4- رقابة شاملة.

أولا- رقابة إدارية.

مؤدى ذالك أنها رقابة منبثقة من الإدارة ، أي صادرة عن الإدارة نفسها و تباشرها بنفسها ، فهي تكون أمام سلطة واحدة لا وجود للتعدد السلطوي بها، انطلاقا من الرئيس يباشر هذه الرقابة على مرؤوسيه ضمن السلم التسلسلي ، اشرافا و توجيها ومراقبة ، مثلا الوالي اتجاه رئيس الدائرة أو الولاة المندوبين عبر ولايته بمختلف الدوائر الحضرية، وهذا بواسطة التعليمات الإدارية المختلفة أو التقارير...الخ

---

(1)voir : Charles debbasch :ibid. ,l’action et le contrôle, tome 2,p311.

(2). Voir : Giuseppino trevis, ibid, 324 .

(1) أنظر.الدكتور خالد قباني المرجع السابق ، ص 96

ثانيا- رقـابـة مـفـتـرضـة.

وهي بطبيعتها لا يشترط في ورودها تبيان نص ما لإبرازها وتحديد ها ، وهذا بناءا على المبادئ العامة للقانون العام، فمثلا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد فصل في المسألة منذ أكثر من أربعين (40) سنة.(1)
إذا فهي رقابة ، يمارسها الرئيس الأعلى وجوبا وهذا بدون ورود نص يبين ذالك.

ثالثا- رقـابـة داخـلـيـة.

إن المقصود بهذا وهو أن منطلق أوجه الرقابة الإدارية مصدره الإدارة نفسها، فالممارس لهذه الرقابة و المشمول بها أي المراقب يتبعان لنفس الجهة الإدارية.(2)
هي رقابة ذاتية ، إذ تقوم الإدارة بمراقبة نفسها ، فتقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في نطاق تظلماتهم المرفوعة إليها.(3)

رابعا- رقـابـة شـامـلـة.

إن المقصود بالشمول هنا وهو أن هذه الرقابة تتميز بالدوام وموجهة لمراقبة أشخاص المرؤوسين و أعمالهم الوظيفية في نفس الوقت.
كما أنه لا يشترط أي شكل معين لقيام بذالك أو أن تكون الرقابة هذه ضمن أجل معين.
إنه وبعد أن بينا عناصرالرقابة الرئاسية ، يمكن أن يتبادر إلى الذهن التساؤل: ما هي مظاهر الرقابة الرئاسية والفرق بينها وبين الرقابة الوصائية ؟

الفرع الثالث :مظاهرالرقابة الرئاسية وأوجه الإختلاف مع الوصاية.

إن السلطة الرئاسية تمارس عفوا وفقا للمبادئ العامة، ودون حاجة إلى أي نص قانوني يقررها، فهي سلطة عادية – droit commun – تفرضها طبيعة التنظيم الإداري ، بينما سلطة الوصاية، وهنا يكمن الخلاف الجوهري بين المفهومين، هي سلطة استثنائية –

---

(1) voir : jean pierre jarnevic :annales de la faculté de droit et de science politique ,p 58 (conseil d’état 30 juin 1950,queralt,cité in Lebon, p 413,ds,p246, concl delvolve.

(2) أنظر الدكتور: محمد مرشد الشوبكي.المرجع السابق ، ص 271.
(3) أنظر الدكتور محمد كامل ليلة.المرجع الساق، ص 97.

-pouvoir exceptionnel - لا يمكن افتراض وجودها،ولا توجد إلا بقدر وضمن الحدود التي يقررها القانون، فهي استثناء يرد على أصل، والأصل هو استقلال الهيئة اللامركزية.(1)
تتجلى مظاهر سلطة الرئيس على المرؤوسين في: التعيين و الترقية و النقل و التأديب و التوجيه ،وهذا انطلاقا من السلطات المخولة له قانونا،فهو لا يشكل امتيازا له.في حين أن السلطة الوصائية لا يحق لها إصدار الأوامر و التوجيهات إلى السلطة اللامركزية ، لأنها هيئات مستقلة، وهذا يتعارض ومبدأ توجيه التعليمات وإصدار الأوامر لها.
كما أن الرئيس الإداري مسؤول عن أعمال مرؤوسيه ، وهذا لما يتمتع به من سلطات اتجاههم ، تجعل وكأنه هو من قام بالعمل، بينما السلطة الوصائية في المقابل فهي لا تتحمل أي قسط من المسؤولية وهذا نتيجة للإستقلال الذي تتمتع به هذه الهيئات.
لا يمكن للمرؤوسين الطعن في قرارات رؤسائهم كقاعدة عامة، بينما يجوز للهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة الوصائية مثل حالة المجلس الشعبي البلدي يمكن له ذالك ضد وزير الداخلية.
بوسع السلطة الرئاسية تعيين المرؤوسين و ترقيتهم أو حتى تأديبهم في حين أنه لا يمكن للسلطة الوصية تعيين النواب المنتخبين ، لأن ذالك يتم عن طريق الإقتراع ولا تأديبهم لأن هذا يدخل في حالات استثنائية وليست كما هي الحال بالنسبة للمرؤوسين.
يمكن للسلطة التسلسلية أن توقف وتلغي وتعدل الأعمال وأن تحل قراراتها محل القرارات التي يتخذها المرؤوس بينما لا تتجاوز سلطة الوصاية في ممارسة وصايتها حق: وقف (suspension) وإلغاء (annulation) مقررات السلطات المحلية دون أن يكون لها حق تعديل المقررات (reformation).(2)
في النظام التسلسلي يتبع الموظف في كافة نشاطه الإداري السلطة التسلسلية، وعلى هذا الموظف التقيد التام بالتوجيهات و التعليمات الصادرة إليه ، أما إذا تلقى تعليمات مخالفة للأصول و القانون أو تتضمن أساءة لاستعمال السلطة أو تفسير خاطئ للقانون،عليه قبل أن ينفذها أن يعترض عليها.(3)

---

(1) أنظر الدكتور خالد قباني المرجع السابق ص 98.

(2)أنظر الدكتور خالد قباني المرجع السابق ص 97.

(3) أنظر الدكتور زين العابدين بركات المرجع السابق ص98 و 99.

إن الرقابة التسلسلية تتناول بصورة عامة عمل المرؤوس لجهة قانونيته وملائمته ، بينما رقابة سلطة الوصاية تتناول من حيث المبدأ قانونية القرار فقط وليس ملائمته ما لم يأت نص بخلاف ذالك.(1)

إلا أنه في اعتقادي أن العنصر الأساسي في الرقابة الرئاسية يكمن في مفهوم (التبعية) (la subordination)، أي العلاقة بين الرئيس و المرؤوس كتابع :(subordonné) والتي من آثارها: تنفيذ قرارات الرئيس ، بناءا على الأوامر والتوجيهات التي يعطيها له ويراقب تنفيذها ، باعتباره مصدر القرار، تسليط العقوبات عليه في حالة الإعمال أو عدم التمسك بالأوامر أو بسبب مخالفتها.وبخصوص سلطة التقييم يمكن أخذ مثال عما نص عليه القانون العام للوظيفة العامة:بالنسبة لسلطة التعيين و التقييم و الحماية نتيجة الخطأ. (تعود سلطة التقييم والتقدير للسلطة السلمية المؤهلة.يتم التقييم بصفة دورية وينتج عنه تقييم منقط مرفق بملاحظة عامة.)(2)

(يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة).(3)

(إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطا في الخدمة، ويجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام المؤهلة له.)(4)

في النظام التسلسلي للرئيس المباشر الزام مرؤوسه على التقيد بالتعليمات التي يصدرها اليه وعليه أن يتقيد بأحكامها تماما أي أن السلطة التابع لها تتمكن مسبقا من فرض وجهة نظرها عليه، بينما في الوصاية الإدارية تتمتع السلطات العامة المحلية باستقلال كامل باتخاذ القرارات وتنفيذها دون أن تتمكن السلطات العليا الزامها مسبقا بأي اتجاه،وهذا التمييز في حدوده يشكل التفريق الأساسي بين النظام التسلسلي و الوصاية الإدارية.(5)

---

(1) أنظر الدكتور خالد قباني المرجع السابق ص 98 .

(2)و(3) و (4) أنظرالمواد: 16 و 101 و 31 من الأمر: 06 – 03 المؤرخ في: 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.الصادر بالجريدة الرسمية رقم:46 ص 03.

(5) أنظر الدكتور زين العابدين بركات المرجع السابق، ص 103 .

المطلب الثاني:صور الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي.

لقد سبق لنا وبالفقرات السابقة لهذه الدراسة أن ناقشناه ، الرقابة بصورة عامة وأجرينا مقاربة أو مقارنة بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية وبين بعض أوجه الإختلاف وكذالك المظاهر لهذه الرقابة ، وبقي لنا في الفقرا المقبلة أن نستعرض الرقابة الوصائية على البلدية على ضوء قانون البلدية.

بادئ ذي بدئ نشير إلى أن كل الكتاب في القانون الإداري وبمناسبة التكلم على الرقابة الوصائية ،يكون دائما الربط على أساس أن هذا يتم دائما في إطار رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية (البلدية و الولاية في الجزائر مثلا) وهل هذا أمر طبيعي في إطار القانون الإداري أم لا ؟ مع أن فكر القانون الإداري قد تطور في فرنسا ومفهوم الرقابة ليس كما هو عليه الآن ، ومع هذا فمازال مفهوم الوصاية محتفظ به ، برغم أن أصل الوصاية هي مأخوذة من القانون العام.
كما أن شبه اجماع في فكرالقانون الإداري حول تناول وتقديم هذا النوع من الرقابة ، فيركزون كلهم ويبينون على أن هذه تشمل أعمال وأجهزة الهيئات اللامركزية ولا بأس أن نشير إلى عينة من هذ الفكر:
1- **الأستاذ: فـالـيـن** .

- رقابة على الأشخاص. - Acte sur le personnel. -
رقابة على الأعمال. (1) - contrôle sur les actes -

2- **الأستاذ : ريفيرو**.

- وصاية على الأشخاص. - tutelle sur les personnes -
وصاية على القرارات.(2) - tutelle sur les décisions –

3- **الأستاذ العميد: فيدال**.

- وصاية على الأعوان أو الأجهزة. – tutelle sur les agents ou organes -
- وصاية على الأعمال.(3) - tutelle à l’égard des actes -

---

(1)Voir : marcel waline.ibid p 516.
(2) voir : jean rivero, ibid., p310.
(3) voir : Georges vedel. ibid p 645.

الأستاذ: دي لوبادير.

- رقابة ممارسة على أشخاص السلطات المحلية.
- contrôle exercé sur la personne des autorités locales -
- رقابة مسلطة على أعمال السلطات المحلية. (1)
- contrôle exercé sur les actes des autorités locales.

إذا وبحسب هذا النوع من الرقابة الذي تبرز فيه سلطة الدولة واضحة – المركز- يكون دائما على مستويين، غير أنه يشمل أعمال هذه الهيئات اللامركزية من جهة وأشخاص هذه الهيئات ، أي أن الرقابة تنصب على أشخاص هذه الهيئات في تركيبتها البشرية.ومن هنا فسنقوم بدراسة هذه الرقابة بداية بالأعمال و بعدها الأشخاص.

الفرع الأول: طبيعة الوصاية على المجاس الشعبي.

بما أنه قد سبق لنا وأن أشرنا بفقرات سابقة للتعريف الوارد بخصوص الوصاية الإدارية، نشير فقط هنا ، أنه هذا المفهوم يجمع بين دفتيه نقيضين وهما:أن إرادة الدولة ودائما وحال قيامها بالرقابة بدعوى حماية المصلحة العامة، في حين أن الهيئات المحلية تطمح دائما إلى التمتع بحرية أكثر من أجل حماية مصلحتها عن طريق الشؤون الخاصة المخولة لها بالقانون وهذا في إطار مبدأ اللامركزية وتحقيق الديمقراطية ؟

إن سلطات الوصاية الإدارية، سهلة التفسير ومدلولها واضح:((إن سلطات الرقابة تفيد بحضور المركزية الدائم ضمن اللامركزية))((وهي بعيدة في أن تشكل مؤسسة للحرية.)) ((الرقابة الوصائية تفيد محدودية حرية الجماعات المحلية)).(2)

la signification du pouvoir de tutelle est alors claire : les pouvoirs de contrôle manifestent la présence de centralisation dans la centralisation. » Et loin d’être <l’institution de liberté » < la tutelle marque, au contraire les limites de la liberté des collectivités locales. »

---

(1) voir :de laubadere :ibid. pp 93 et 94.

(2) voir :M.MELLERAY.la tutelle de l’état sur les commune-thèse de doctorat 30.

ومن هنا وبناءا على كل ما سبقت الإشارة اليه بالفقرات السابقة ، وبرغم وجود المعارضين لهذ أي بخصوص الرقابة الوصائية كمبدأ و أداة ونظام في حد ذاته، يمكننا القول بأن الرقابة الوصائية هي دائما تكون من قبل سلطة عليا باتجاه سلطة دنيا تتمتع بالإستقلالية و الشخصية المعنوية أي بين سلطة مركزية وسلطة لامركزية وهذا في حدود ما نص عليه القانون أي وفق ضمانات.

والضمانة القانونية تتبلور، بالإضافة إلى ضرورة وجود نص يسمح بالرقابة ،بإحاطة ممارسة الوصاية بأصول وقواعد معينة ، يفرض مراعاتها تحت طائلة البطلان.
وإحاطتها أيضا بشكليات قانونية تعتبر من الأصول الجوهرية في القانون الإداري التي تتوقف على مراعاتها قانونية القرارات المتخذة.(1)
ومن بين هذه الشكليات تلك المتعلقة بالإعمال وتصب في مجال الإختصاص مثلا كأن يبادر الوالي وبدون أي مبرر يذكربالتدخل وتصريحه للهيئة اللامركزية ببطلان مداولتها بعد شهرين من تاريخ الإيداع في حين أنه لا يمكن له سوى خلال شهرفقط عليه أن يفصل فيها وهذا طبقا للمادة 44 من قانون البلدية لسنة 1990 أو قيام الوالي بحل المجلس بقرار ولائي، في حين أن هذا لا يمكن أن يتأتى إلا بموجب مرسوم وفقا للمادة 35 من القانون البلدي لسنة 1990.

الفرع الثاني :صـورالـوصـايـة الإداريـ ـة.

يمكن إجمال هذه الصور في ما يلي:

1 - الرقابة الوصائية هي رقابة إدارية .
2- الرقابة الوصائية هي رقابة استتثنائية.
3- الرقابة الوصائية هي رقابة خارجية.

أولا.هـي رقـابـة إداريـ ـة.

هذه الرقابة وكما هي مبينة بالعنوان الصغير هذا، فهي رقابة إدارية حقا لأنها تصدر من جهة إدارية هي السلطة المركزية،وتحدث بقرارات إدارية ،وتتم بطريقة تلقائية تشمل الهيئات والأشخاص والأعمال في نفس الوقت أو معا.

---

(1) أنظر الدكتور خالد قباني المرجع السابق ص 101.

ثـانـيـا. رقـابـة استـثـنـائـيـة.

الأصل في هذه الرقابة أنها غير مفترضة كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ، بل تتم بقوة القانون ،ولا تمارس إلا إذا وجد نص قانوني صريح يأمر ويأذن بها، وهذا تطبيقا لمبدأ لا وصاية إلا بنص والذي سبق وتكلمنا عنه،ولا وصاية إلا في حدود النصوص.
(pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au Delas des textes)
أي أن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود و الوسائل التي يقررها القانون وهذا على عكس الرقابة الرئاسية ، بوصفها رقابة مفترضة ، تتم بقوة القانون.(مجلس الدولة الفرنسي 17 مارس قضية السيدة فيقارولي)(1) و مجلس الدولة الفرنسي 14 سبتمبر 1945 مدينة هيلماز)(2).وهذا يعود كما هو معروف لآستقلال الهيئات المحلية المشمولة بالوصاية.

كما أنه يتعين في الرقابة هذه هو عدم التوسع في تفسير النصوص هذه المتعلقة بالرقابة بل تطبق بصورة ضيقة،لأنها نصوص استثنائية واردة على أصل عام وهو استقلال الهيئات اللامركزية بحكم القانون وبذالك فهي رقابة مشروعية فقط .

ثـالـثـا. رقـابـة خـارجـيـة.

تعد رقابة خارجية لأنها تتم بين جهتين تستقل كل واحدة منهما عن الأخرى وتتمثل في السلطة المركزية و السلطة اللامركزية ، أي أن الرقابة تقع بين شخصين مستقلين عن بعضهما وهما الجهة الوصية و الهيئة المحلية اللامركزية الخاضعة للرقابة.
إنه وبعد أن وضحنا صور الرقابة الوصائية، بقي علينا الآن نوضح ونبرز ما هي ظاهر الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلادي.

الفرع الثالث:بخصوص تحديد الرقابة على المجلس الشعبي البلادي.

تتمثل مظاهر الرقابة على المجلس الشعبي البلادي في ما يلي:
أولا رقابة على المجلس الشعبي البلادي في مجموعه وعلى أعضائه.
ثانيا رقابة تجري على القرارات التي يتخذها المجلس بمداولاته.

---

(1)Et (2) Voir :A. de laubadere. ibid, p p 97 et 98.

وفي ما يلي دراسة كل مظهر من هذه المظاهر بنوع من الإسهاب ، وقبل هذا نشير إلى

إن ***الرقابة على المجلس مأخوذة في أعضائه*** تأخذ المظاهر المبينة بالقانون وهي:

- الإيـقـاف .
- الإقـالـة الحكمـيـ ـة.
- الإقـصـاء.

أما عن الرقابة على المجلس كهيئة:

تتمثل في صورة أو مظهر واحد و هو:

- الحـل.

أما الرقابة على أعمال المجلس.

فتأخذ المظاهر التالية:

- الـتـصـديـق.
- الإلـغـاء.
- الـحـلول.

وسنتناول كل هذا تبعا و بالتفصيل.

الفرع الرابع :الـ ـرقـابـة عـلـى أعـضـاء الـمـجـلـس.

أولا- الإيـ ـقـ ـ ـ ـ ـ ـ ـ ـاف.

لقد سبق وأن أشرنا سابقا إلى أن الوصاية هي رقابة مشروعية فقط ، ومن هنا فقد المشرع سلطة الوصاية أي الإدارة المركزية وطبقا للشروط والإجراءات القانونية السارية المفعول، في أنها تقوم بإيقاف العضو المنتخب ، وهذا بسبب متابعته جزائيا في قضية ما ، وأن هذه المتابعة تحول بينه وبين مزاولة مهامه الإنتخابية بصورة عادية، أو في أن يكون لهذه المتابعة مساس بالمجلس برمته ، أو أن له تأثير معين على المجلس. ففي هذه الحالة يتخذ الوالي قرارا معللا بالتوقيف وهذا بعد استطلاع رأي المجلس وإلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية، وهذا عملا بأحكام المادة:32 من قانون 1990 التي تنص: (عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقف يصدر قرار التوقيف المعال من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذالك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.)

أما قانون البلدية لسنة 1967 المعدل و المتمم فقد نص بالمادة 112/ 2 منه على: (ويجري إيقافه في حالة الإستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير الوالي.)

إن ما يمكن استنتاجه من المادتين وهو قانون 1990 ، قد حصر الإيقاف وضمنه العضو المنتخب أي بصورة شخصية، قد تكون من باب عدم تحميل المجلس برمته لخطأ أو أخطأ يرتكبها النواب بصورة انفرادية وليس جماعية وبالتالي ومن باب شخصية العقوبة،قد حمل المنتخب وحده الجزاءات، كما أنه يستشف من هذه المادة 32 أنها لا تنطبق إلا في حالة وجود الخطأ الفردي والذي جزاءه شخصي أما الجماعي فموضوع آخر، ولا تنطبق عليه هذه الماد بأحكامها ، وأن الإيقاف يكون بقرار من الوالي .

أما قانون1967 المعدل و المتمم فقد نص بخلاف قانون 1990 على الإيقاف الجماعي فقط الذي يمس المجلس بمجموعه، ولم ينص على الحالة أو الحالات المعزولة، وهذا بدليل وضوح النص الذي استعمل صيغة الجمع " إيقافه " والتي الضمير يعود فيها على المجلس لأنه بالفقرة الأولى من المادة نصت على عدم جواز حل المجلس إلا لموجب مرسوم وهذا بخلاف قانون 1990 الذي منح السلطة هذه للوالي وبعد استشارة المجلس الشعبي. في حين أن قانون 1967 قد وضع على عاتق الوالي تحضير التقرير، الذي يرسله لوزير الداخلية، والذي بناء عليه يصدر مرسومه المتضمن الإيقاف ، كما أنه هذا لا يتأتى إلا في حالة الإستعجال ، وأن هذا التوقيف هو محدود في الزمان و المكان و لا يتجاوزالشهر الواحد، أما قانون 1990 فقد ترك المجال مفتوحا وهذا إلى غاية طي الملف بصورة نهائية بعد صدور القرار النهائي عن الجهة القضائية والتي تفيد استنفاذ كل الطرق العادية المسخرة قانونا أي قد تصل إلى غاية صدورقرار المحكمة العليا في حالة وجود طعن بالنقض وهذا بعد استنفاذ درجتي التقاضي أي المحكمة و المجلس.

ثـانـيـا. الإقـالـة .

تنص المادة 31 من قانون 1990 البلدي على:
(يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه ، أنه غير قابل للإنتخاب قانونا ، أو تعتريه حالة من حالات التنافي.)

أولا إن هذه الحالة لم يعرفها قانون 1967 المعدل و المتمم ، وثانيا أنها تنص على حالة لاحقة لما بعد الفوز في الإقتراع ، أين يصبح للشخص صفة الناخب ، وتظهر بصورة طارئة ، أي لا يكتشف أمر الناخب هذا إلا بعد مدة ، قد تطول أو تقصر. كما أن الأمر مقتصر بالرجوع إلى صياغة المادة هذه على سبيل الحصر في: وضعيتين الأولى تخص عدم القابلية للإنتخاب ، كأن يكون الشخص ضمن فئات الأشخاص الذين لا يجوز لهم الترشح إلا بعد مرور سنة من توقفهم عن العمل بدائرة الإختصاص التي يمارسون فيها أو سبق أن مارسوا فيها مثل رؤساء الدوائر أو القضاة أو موظفو أسلاك الأمن..الخ

المبينة بأحكام المادة 98 من الأمر97 - 07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخاب. أما الوضعية الثانية فهي عدم القابلية للإنتخاب وهذا كأن يكون مرشحا في أكثر من قائمة أو أكثر من دائرة انتخابية، وهذا طبقا للمادة 85 القانون العضوي المتعلق بالإنتخاب.

ثـالـثـا. الإقـ ـصـ ـاء.

إن الإقصاء في واقع الأمر هو إجراء تأديبي يتعرض له المنتخب ، وهذا نتيجة للمتابعة الجزئية التي كان فيها المنتخب محل توقيف من قبل الوالي وهذا عملا باحكام المادة 32 من القانون البلدي التي سبق مناقشتها.

تقضي المادة 33 صراحة بما يلي: (يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ، ويعلن المجلس الشعبي قانونا هذا الإقصاء)

إن عملية الإقصاء هذه يبت فيها المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولاته ، ويخطر المواطنين بذالك عن طريق نشر ذالك بالأماكن المخصصة لإعلامهم ، وهذا بطبيعة الحال من باب تحديد المسؤوليات ، وحتى لا تتحمل البلدية أو المجلس تبعات أعمال هو في غنى عنها ، كأن يكون المنتخب المعني وفي حالة عدم أخذ الإحتياط بذالك ، قد بقي يتصرف مع الغير على أساس أنه لا يزال منتخبا.كما أن هذا المظهر من الرقابة على المجلس مأخوذة في أعضائه ، فلا نظير لها في قانون 1967 المعدل و المتمم.

الفرع الخامس:الـرقـابـة عـلـى الـمـجـلـس كـهـيـئـة.

الـ ـ ـ ـحـ ـ ـل.

يمتاز الحل في أن له طابع خطير واستثنائي في نفس الوقت ،فهو يعد استثنائيا لأنه من المفروض لا يلجأ اليه إلا نادرا، وهذا نظرا للآثار السلبية الوخيمة التي قد تنشأ من جرائه، وهو خطير في نس الوقت لأته سلاح فتاك في يد السلطة المركزية ، يمكن لها أن تشهره في وجه الهيئة اللامركزية، وحتى أن تشكل ضغطا عليها بواسطته ، كما يمكن اعتباره كأقصى عقوبة يمكنها أن تصيب المجلس كجهاز وتؤدي إلى انفجاره.
ومن هنا أظن قد جاءت الصرامة في تشديد القانون عندما يتعلق الأمر به.

لقد نصت المادة 112/ 1 من قانون 1967 المعدل و المتمم على :
(لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم)
أما المادة 34 من قانون 1990 فقد نصت على :

(يحل ويجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله في الحالات الآتية:
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام المادة 29
- في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي،
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، يحول دون السير العادي لهيئات البلدية،
- في حالة ضم بلديات بعضها أو تجزئتها يجرعنها تحويل إداري للسكان.)
غير أن هذه المادة قد عرفت تغيرا أي تتمت لها وهذا بإضافة (عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للإختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته) (1) ومن هنا يمكن بعد هذا أن نتساءل عن ماهي شروط وإجراءات الحل وآثاره.

أولا.إجراءات الحل شـروطـه وآثـاره.

1- إجـ ـراءاتـ ـه.

- إن الحل هورقابة خاصة ومؤسسة بناءا على نص صريح.(المواد 34 و35 و 36 و 37 هذا من قانون 1990 أما قانون 1967 فهي المادة 112 / 1.)
- يلجأ إلى الحل بصورة استثنائية جدا وهذا حفاظا على حسن سير المرافق العامة وعلى الهدف الذي أنشأت من أجله.
– فالحل هو علاج بالصدمة (traitement de choc) مما يستوجب اللجوء اليه فقط وفي الحالات الخطرة وعدم استعماله هكذا ببساطة.(2)

2- شـروطـ ـه.

إن الشرط الوحيد الذي نص عليه قانون 1967 بمادته 112 / 1 هو أنه يجب أن يتم هذا بمرسوم أي أنه وبعد اتمام الإجراءات المختلفة الخاصة بتقرير الحل بعد تحضير المجلس الخاص بذلك ، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يصادق على هذا المرسوم.
وبعد ذلك ، فإنه وبعد تصديق رئيس الجمهورية على مرسوم الحل، فإنه يصدر بالجريدة الرسمية ، حتى يصبح نافذا في حق الكافة ومنتجا لآثاره القانونية.

أما بالنسبة لقانون 1990 فإنه لا يمكن هذا الحل إلا بموجب مرسوم وهذا بعد إدراج الموضوع بجدول أعمال مجلس الوزراء الذي من المفروض يناقشه ، وهذا بناءا على التقرير الذي يعده وزير الداخلية وعمليا يتم الحل بموجب مراسيم تنفيذية.

---

(1)voir :YVES MADIOT : la dissolution des conseils municipaux, R.D.P 1974, p 83.

(2) أنظر المادة الأولى من الأمر 05- 03 المؤرخ في:18 يوليو 2005 ، يتمم القانون رقم: 90 – 08 المؤرخ في:7 أبريل 1990 و المتعلق بالبلدية.الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة في: 19 يوليو 2005.

إنه وحتى يحل المجلس الشعبي ويجدد بكامله وهذا طبقا لقانون 1990 وعملا بالمادة 34 منه فهذا إلا :

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء، وذالك بسبب حالات الوفاة لأحد أعضاء المجلس أو بسبب الإستقالة أو الإقصاء وهذا طبقا لما هو مبين بالمادة 29 من نفس القانون ، أين يظهر الخلل بعدد الأعضاء المشكلين للمجلس بسبب النقص الملحوظ المسجل.

- الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهذا نتيجة للصراعات الداخلية المعروفة بمجالسنا بين مختلف النواب والنواب و الرئيس.

– في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي،يحول دون السير العادي لهيئات البلدية ، مشكلا بذالك عائقا في السير الحسن للمرفق العام.

– في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها، ينجر عنها تحويل إداري للسكان.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للإختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته.

- الآثـار الـمـتـرتـبـة عـن الـحـل.

تتمثل الآثار القانونية بالنسبة لقانون 1967 في ما يلي:

1- تعيين مجلس مؤقت يكلف بتسيير شؤون البلدية.
2- يكون التعيين خلال العشرة أيام التي تلي الحل وهذا بسبب قبول الإستقالة في حالة الإستقالة ، أو نتيجة الحل أو لقرار التجديد. وهذا بناءا على أحكام المادة 113 منه.
3- يتم تحديد عدد الأعضاء الذين يؤلفون المجلس المؤقت، الذين يكونون خمسة على أقل تقدير وعشرة كأقصى تقدير، وهذا بناءا على المادة 114 من قانون 1967.
4- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي المؤقت مقتصرة على الأعمال الإدارية، ذات الصبغة الإدارية المحضة و الإحتفاظية و المستعجلة وهذا بناءا على المادة 114 منه.

5- تجري الإنتخابات الجديدة في مهلة أقصاها شهران من أجل إبدال المجلس الشعبي البلدي ولا يمكن أن تجري قبل 04 أشهرمن التجديد العادي للمجلس الشعبي البلدي.وهذا وفقا للمادة 115 من نفس القانون.

6- فبمجرد تنصيب المجلس الجديد تنتهي مهام المجلس المؤقت وتزول قانونا وهذا عملا بأحكام المادة 115 من نفس القانون.

أما عن الآثار المترتبة بالنسبة لقانون 1990 فيمكن إجمالها في ما يلي:

- ففي حالة حل المجلس الشعبي البلدي ، اسواء تعلق الأمر بالتجديد الكامل للمجلس أو لم يكن هناك تجديدا كاملا للمجلس أي جزئيا، ففي كل الحالات يقوم الوالي بتعيين مجلس مؤقت ، وهذا خلال العشرة أيام الموالية للحل، وبهذا فهناك فرق بين نص 1967 و النص الحال من حيث وجوب تعيين المجلس المؤقت ، أي أن تعيين وفي كل الحالات هو أوتوماتيكي أسواء كان التجديد كلي لأعضاء المجلس كلي أم جزئي ، أي لا يخص إلا جزء من تركيبته البشرية.

- إن سلطات وصلاحيات المجلس المؤقت الجديد، تتمثل في الأعمال الجارية أي التسيير الإداري اليومي ،وكذا القرارات التحفظية المستعجلة ، الكفيلة بالمحافظة على السير الحسن للبلدية ، وعلى حماية أملاك الدولة، وحتى لا تتعطل المصلحة الفردية للمواطن.
– إن المقصود هنا بـ:(القرارات التحفظية) و التي وردت بالنص الفرنسي :
(actes conservatoires urgents) فيقصد بها التدابير الإحترازية أي ما تتطلبه حالات الضرورة القصوى والإستعجالية فقط ،أي الحالات التي تستوجب أخذ القرار و التصرف السريع وهذا حماية للمصلحة العامة،لأن في مثل هذه الحالات لا يمكن الإنتظار لغاية إفراز المجلس الجديد ، وهنا نشير إلى ضعف الترجمة العربية وعدم تمكنها من وضع المصطلح الصحيح، فهذا المصطلح أعيد نسخه عن ترجمة غير سليمة بقانون 1967 مع الأسف وأدرج بقانون 1990 بنفس الخطأ.

- إن أقصى أجل منح للهيئات المحلية من أجل إجراء انتخابات جديدة هو ستة (06) أشهر وهذا من أجل استبدال المجلس الشعبي المحل وأن " إبدال " والتي يقصد بها استبدال في حين أن المقصود والأصوب هو في رأيي (تعويض) وليس (إبدال) الغير صحيحة والتي لا تفي بالغرض المطلوب، وفي كل العملية يجب احترام أحكام المادة :29 من القانون 97/ 07 – 13 المؤرخ في: 06. 03. 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالإنتخابت و الخاصة باستدعاء الناخبين بتسعين (90) يوما قبل تاريخ الإنتخابات .

-عضوية المجلس الجديد المنتخب وهذا تعويضا للمجلس السابق ، فتمتد عضويته إلى غاية تاريخ التجديد العام للمجالس الشعبية البلادي، أي بمعنى آخر فمدة عضويته الجديدة

تقاس بما بقي من العضوية للمجلس البلدي السابق أي المدة القانونية والتي هي 05 سنوات فقط.

مع الملاحظة أن المادة 37 التي نصت على هذا فهي في صياغتها العربية ونتيجة لترجمتها فقد جاءت غامضة وخرجت عن المعنى المقصود.
وأن هذه الحالة لم يتم التطرق لها بقانون البلدية لسنة 1967 أصلا ، ضمن أحكامه.

- إن الحل هو أسوء ما يمكن أن يحدث للمجلس المنتخب من المنظور السياسي والإجتماعي، فيتم تجريدهم من صفتهم كمنتخبين و ممثلين للمجتمع ويقضي على آمالهم لأن الحل هو في حقيقة الأمر كعقوبة الإعدام المنفذة التي يتم تنفيذها على المحكوم عليه.

وفقط من هذا الباب نجد أن قانون البلدية اللبناني في مادته 22 قد أكد على وجود:
(مخالفات هامة متكررة أدت إلى الحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية .)
يرتكبها المجلس البلدي(1)

وتعد الإجراءات التي تتخذها السلطة الوصائية حيال المجالس المحلية ذاتها من أخطر ما يهدد استقلال تلك المجالس ، لأنها موجهة ضد كيان تلك المجالس، ومنظماتها المختلفة بل قد تمتد إلى أبعد من ذلك باقتطاع جزء من اقليمها، أو اضافة أجزاء اليه وقد تصل إلى الذروة بالغاء الوحدة المحلية نفسها.(2)

---

(1)أنظر.مرسوم اشتراعي رقم 118 المؤرخ في 30 .06 . 77 المعدل و المتمم الخاص بقانون البلدية. المنشور بموقع وزارة الداخلية اللبنانية.

(2) أنظر.الدكتور: محمد محمد ابراهيم رمضان. المرجع السابق.ص.322.

الفرع السادس:الـرقـابـة عـلـى أعـمـال الـمـجـلـس.

تباشر السلطة الوصائية ممثلة في الوالي أساسا رقابتها على أعمال المجلس وأن هذه الرقابة تأخذ الصور أو المظاهر التالية :

1- الـتـصـديـق.

2- الإلـغـاء.

3- الـحـلـول.

وعليه سنتناول كل مظهر هذه المظاهر بالدراسة.

أولا.الـتـصـديـق.

لقد سبق لنا وأن ناقشنا هذا المظهر أو الصورة من صور الرقابة على أعمال المجلس من قبل الوصاية وهذا بالفصل المتعلق بالقوة التنفيذية للمداولات، أين تم تحديد ه أي تعريفه وطبيعته ونتائجه.لهذا لا يمكن لنا التوسع فيه ونكتفي فقط بالتذكير بمفهومه، وأن ذكره هنا هو فقط ولأسباب منهجية فقط ، ما دمنا قد اتبعنا في تسلسل معين.

فالمقصود بالمصادقة أو التصديق كما يسميه البعض:(انه الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية ، أن تقرر بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا،بأن عملا ما معين وصادر من جهة إدارية لامركزية، يمكن أن يوضع محل التنفيذ على أساس أنه لا يخالف أية قاعدة قانونية ولا يمس بالمصلحة العامة. (1)وهو بذلك يعتبر مجرد أمر بالتنفيذ يصدر عن الجهة الوصائية بشأن العمل اللامركزي مع التسليم بمشروعية هذا العمل وعدم مساسه بالمصلحة العامة.(2)

كما أنه قد سبق وأن أشرنا إلى أن المصادقة قد تكون صريحة أو ضمنية ، وأن قانون البلدية لم يشترط ولم يحدد أية شكلية معينة في عملية التصديق ، وترك الحرية الكاملة للإدارة الوصية في هذه العملية،وأن المصادقة تتعلق بالطبيعة التنفيذية للمداولة ولا علاقة له بمسألة وجود المداولة ، لأنه في حقيقة الأمر هو مجرد أمر بالتنفيذ مع التسليم بمشروعية عمل الجهة اللامركزية.

---

(1) Voir : pierre Bouffard :le contrôle des délibérations du conseil municipal,2° édition 1966,115, p 67.

(2) أنظر.الدكتور: صالح فؤاد. مبادئ القانون الإداري الجزائري.دار الكتاب اللبناني.مكتبة المدرسة.183.ص 73.

ثانيا. الإلغاء.

لقد سبق لنا وأن تطرقنا لهذا المظهر بإسهاب ، حال تطرقنا للمدولات وتمت مناقشة كل من البطلان أو الإلغاء النسبي و البطلان المطلق،لهذا ، فإننا لا نتوسع في هذه الصورة و نكتفي فقط إلى الإشارة :

إن توقيف القرارات أو إلغاءها يحصلان بعد تنفيذها ولو بعد حصولها على تصديق سلطة الوصاية،فلسلطة الوصاية الحق في بأن تلغي قرارات الهيئات اللامركزية، حتى تلك التي اقترنت بالتصديق وفي أي وقت، كما لها أن توقف تنفيذ هذه القرارات خلال فترة زمنية معينة، لأسباب يعود إليها تقديرها أو لحين تحقق شروط معينة.(1)

ثالثا. الحلول. – substitution -

أولا. تعريفه.

يقصد بالحلول قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا بأن تحل محل الجهة اللامركزية ، بغرض تنفيذ التزام قانوني هي مطالبة به، أي السلطة اللامركزية فتقوم به مكانها ،بقصد أو لعجز أو اهمال من الجهة اللامركزية.

ولعل جوهر سلطة الحلول تكمن في فكرة التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت إعطاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية التي كثيرا ما ينشأ عنها إهمال في العمل مما يؤدي إلى شلل المرافق العامة المحلية في الوقت الذي ينتظر منها أن تلبي حاجات أساسية وضرورية للمواطن.(2)

القاعدة هي رفض مبدأ الحلول نظرا للمخاطر التي يحتوي عليها، إذ يمكن اعتباره على أنه يشكل اعتداء صارخ على سلطات الهيئات اللامركزية التي تتمتع باستقلال وحرية بحكم القانون.
غير أنه ونظرا لوجود أحكام خاصة تجيزه ، فهو ممكن القيام من طرف السلطات الوصائية أسواء كان عن طريق الحلول محلها مباشرة أو عن طريق التعديل بالتغييرفي أعمالها ، ففي الحقيقة الحلول يمكن اعتباره على أساس أنه عقوبة تسلط على الجهة اللامركزية ، إذا تخاذلت في أداء مهمتها، لهذا فهو لا يمكن أن يكون إلا وفقا للشروط و الحالات المنصوص عليها قانونا.

---

(1) و (2) أنظر: الدكتور خالد قباني، المرجع السابق، الصفحات : 104 و 105.

إن هذه الحالات تتمثل في ما يلي:

1- أن تكون الجهة اللامركزية ملزمة بهذا العمل أو التصرف القانوني ، ففي هذه الحالة يصبح الإمتناع عن القيام به، عملا غير مشروع. أما إذا كانت حرة في ذالك أي متروك لها سلطة التقدير، فلا مانع في أنها لا تقوم بذالك العمل.
2- أن يكون بداءة إنذار صادر من السلطة الوصائية إلى الهيئة اللامركزية للقيام بذالك العمل .
فمن هذا المنطلق نجد أن المشرع الجزائري وفي اطار القانون البلدي ، قد حرص على ابراز هذا بصورة واضحة، وهذا بمقتضى المواد : 233 و 234 و 250 و 251 لسنة 1967 المعدل و المتمم.
فقد نص بالمادة 233 على:
(إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل إجراء أحد الإجراءات المفروضة عليه، بمقتضى القوانين والأنظمة جاز للوالي إجراء ذالك بحكم القانون إذا طلب منه ذالك)
إن المؤسف في هذه المادة وهو أن ترجمتها إلى اللغة العربية جاءت غامضة وغير معبرة، فعنصر{الإنذار } أو { الإعذار} مستتر ولا يظهر و أن ما جاءت به الترجمة بنصها: (إذا طلب منه ذلك) بآخر المادة لا تؤدي ولا تعبر عن المعنى المقصود المعنى المطلوب في حين أن النص الفرنسي صريح:
(après l’en avoir requis ,y procéder d’office.) ويعني ذلك أنه وبعد إخطاررئيس المجلس الشعبي البلدي بوجوب الإلتزام بما تمليه القوانين والأنظمة في مثل هذه الحالات، وعند رفضه الإنصياع ، فيبادرالوالي تلقائيا بآتخاذ التدابير اللازمة.
أما المادة 234 فقد نصت على :
(عندما يكون النظام وسلامة الأشخاص والأموال و الصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في البلدية أو عدة بلديات مجاورة .فيجوز للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لآتخاذ التدابير اللازمة.)

أما المادة 250 من نفس القانون. فتتعلق بالتصويت على الميزانية الغير متوازنة ، أين يمكن للسلطة الوصية أن تضبط التوازن و في حالة التصويت عليها مرة ثانية بدون توازن فتتولى السلطة المختصة ضبطها.
أما المادة 251 فهي تتعلق بظهورالعجز بالميزانية، وفي حالة عدم تمكن المجلس الشعبي البلدي من إزالة العجز وضبطه ، جاز للوصاية التدخل لضبط الميزانية، وتغطية العجز.

هذا عن قانون 1967 المعدل و المتمم، أما بالنسبة لقانون 1990 ، فالوضع مختلف تماما فنجد أن السمة المميزة لهذا المظهر من الرقابة الوصائية وهي أن القانون قد أفرد له عنوانا خاص به،وهذا بالفرع الثالث وتحت عنوان:

{ سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي} بالمواد من 81 إلى 83
وهذا بخلاف قانون 1967 الذي أدرج الأحكام الخاصة بالحلول بالفصل الثاني
- التصويت والأنظمة – في ما يتعلق بالميزانية، أما بالنسبة للحلول المبين بالمادتين : 233 و 234 فقد أدرجت بالفصل الثالث – تمثيل الدولة - وسنناقش ذالك تبعا وبعدها نبين بالتفصيل شروط الحلول الآثار المترتبة عن الحلول.

لقد نصت المادة 81 على ما يلي:
(يمكن الوالي ان يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن و السلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها،عندما لا تقوم السلطات البلدية بذالك.

يمكن الوالي أن يمارس هذ الحق، باستثناء الحالات الإستعجالية في البلدية الواحدة، بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وبقاءه بدون نتيجة) أما المادة 82 فقد نصت بدورها على:
(يمكن الوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين، بموجب قرار معال، لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة.)

أما المادة 83 فقد نصت :
(عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذالك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار.)

وعليه،يظهر من هنا أن الأصل هو هذه الحالات المنصوص عليها بالمواد: من 81 إلى غاية 83 ، أي قاعدة عامة ، والواردة على سبيل الحصروليس المثال، ولقد حددت الإطار الذي يتم فيه الحول ، كما أن هناك استثناءات وردت بأحكام المواد : 154 و 155 و 156 من قانون البلدية والتي تتعلق النفقات الإجبارية والتصويت على الميزانية وضبطها لهذا سنشرع في البداية في تحديد وابراز شروط الحلول ، ثم ننتقل إلى الإستثناءات.

ثانيا- شـروط الـحـلـول.

تكمن شرو ط الحلول التي سنناقشها في ما يلي:

أولا- الإلـتـزام - obligations -
ثانيا- الـرفـض. - le refus –
ثالثا- الـنـص – le texte –

أولا.الإلـتـزام . - OBLIGATIONS -

إنه وحتى يتسنى للجهة المركزية القيام باللجوء لسلطة الحلول في مواجهة البلدية ، فيجب أن يكون واقع على عاتق الهيئة اللامركزية التزام بالقيام بعمل أو تصرف يدخلا في إطار صلاحياتها المخولة لها بموجب القانون ،وأنها في القابل ترفض أو تتجاهل ،ذلك الإلتزام المفروض عليها ، بحيث أنها لا تقوم به أو تتحفظ في القيام به ، وهذا على الرغم من وجود النص الصريح بذلك.
ولهذا تصبح من جراء ذلك في حالة تقاعس عن القيام بالأعباء و المسؤوليات المفروضة والملقاة على عاتقها، ولقد نظمت أحكام قانون البلدية لسنة 1967 ذلك بأحكام المواد: 233 و 234 منه والمتمثلة الإستعجال وضرورات حفظ النظام وسلام الأشخاص و لأموال والصحة.وأن قانون 1990 قد نظم ذالك بدوره بالمواد:81 و 82 .

ثـانـيـا- الـرفـض. - REFUS –

مؤدى ذلك هو أن الهيئة اللامركزية وبرغم وجود القاعدة الآمرة لها و الصريحة بوجوب تدخلها و اتخاذ التدابير الكفيلة بذلك على جناح السرعة ونظرا لضرورات الحال، فإنها ترفض التحرك والإنصياع لآتخاذ الإجراءات الضرورية لذلك .
فهو امتناع الهيئة اللامركزية رغم تلقيها اخطار وانذار السلطة الوصائية عن القيام بأداء التزاماتها القانونية ، فيجب أن يثبت استمرار تقصير الهيئة اللامركزية عن الوفاء بالتزاماتها القانونية ، رغم تلقيها اخطار سلطة الوصاية.(1)

وهنا نشير إلى القانون لم يفصل في الحالات ولم يحل الأمر إلى نصوص تطبيقية بخصوص حالات الرفض ، أي الرفض الجزئي أو التام أو غيره ، وكيف يمكن للسلطة المركزية في أنها تتأكد أو تجزم من أن البلدية لم تقم بالأعباء الواقعة على عاتقها.
وهل يمكن للهيئة اللامركزية في أنها تثبت العكس ، إذا فعلا كان هناك سوء تقدير من المركز؟ فكيف يجب أن يحل الإشكال ؟
وأغلب الظن أن نية المشرع اتجهت وبدون أي تروي أو تفكير بأن الأمر سيان ولا فرق بين التخلي الجزئي عن القيام بالعبئ أو الرفض الجزئي بالقيام بالعبئ ، ويستويان في ذلك وهنا تبقى الكلمة الأخيرة للمركز أي الوالي كما هو معروف ومرسخ عمليا.

---

(1) أنظر: الدكتور: محمد محمد إبراهيم رمضان. المرجع السابق.ص 388.

وهنا لا يسعني سوى التمني في أن يحظى الأمر بإعادة النظر.........
ولقد نصت المادة 233 من قانون 1967 المعدل و المتمم صراحة إلى : " الرفض"
أو" الإهمال " في حين أن قانون 1990 وبالمادة :81 فقد استعمل ألفاظا عامة ومطاطة
وهي: " عندما لا تقوم السلطات البلدية بذالك "،حين يتعلق الأمر بالحفاظ على الأمن
و السلامة العموميين، وإن كانت تفيد التقصير ولا تفيد الرفض ،على الأقل مما يستشف
من ظاهر النص، في حين أن الفرق كبير بين الرفض والتقصير ، لأن الرفض صريح
أصلا ، حتى وإن سلمنا بأنه يمكن أن يكون ضمنيا ، مع أنه ومن المفروض في مثل هذه
الحالات أن ينص على الرفض الصريح ،لأن الأمر يتعلق بسلطة الحلول.
مع أن المادة 83 التي يظهر أنها مستنسخة عن المادة 233 المشار إليها أعلاه، فقد نصت
صراحة على "الرفض " والإهمال في اتخاذ القرارات المفروضة ؟ والسؤال الذي يطرح
نفسه هو لماذا هذا التناقض؟ فالمصطلحات المستعملة لا تفيد أصلا التطابق بين المحتوى
و الغاية من جهة أخرى ؟ لأن الظاهر هو ان المقصود في كل العملية هو الرفض
الصريح للهيئة اللامركزية في القيام بالمهام المنوطة بها قانونا وفقط ، وهذا حتى يتسنى
للسلطة المركزية التدخل تحت غطاء الشرعية القانونية كذالك في تسيير مصلح الهيئة
اللامركزية وبدلا عنها في مساءل محددة حصريا قانونا .

ثـانيـا.الـنـص. - LE TEXTE –

إنه و كما سبق وأن أشرنا إليه ، وهو طابع الخطورة الذي يتسم به الحلول ،كونه يمس
مباشرة بحرية الهيئة اللامركزية ، لأنه يمكن تفسيره وحتى اعتباره من الناحية العملية
أنه تدخل بصورة ملتوية في صلاحيات الهيئة اللامركزية ،لهذا كان لزاما في أنه يضبط
بنص قانوني، يجيز للسلطة المركزية بالتدخل و الحلول محل الهيئة اللامركزية محددا
الإطار و الحدود الجائز لها بالتدخل فيها .
يتعين أن يكون الحلول مبنيا على أسباب قانونية فقط، وهي عدم قيام الهيئات المحلية بتنفيذ
النصوص القانونية التي تلزمها بالقيام ببعض الأعمال ، فإذا ما جاء قرار الحلول لأسباب
أخرى حتى ولو كانت تستند إلى الصالح العام كان قرارها غير مشروع.(1)

ومن هنا،فقد نص قانون البلدية وكما أشرنا اليه سابقا بأحكام قانون البلدية لسنة 1967
المعدل و المتمم و كذالك أحكام قانون البلدية لسنة 1990 المبينة أعلاه.

---

(1) أنظر: الدكتور محمد محمد إبراهيم رمضان.المرجع السابق.ص.389

كما أنه و بالمناسبة نشيرإلى قانون 1967 قد نص بأحكامه صراحة على أن التدخل هذا بواسطة الحلول يكون نتيجة للإهمال في عدم اتخاذ الإجراءات المفروضة على الهيئة اللامركزية ، بمقتضى القوانين و الأنظمة ، وهنا يلاحظ أن الصياغة جاءت عامة ، وهذا بما يفسح مجال التدخل للسلطة المركزية ،وهذا ما سخرته المادة 233 منه.

إلا أنه وبالمادة 234 فقد حدد المجال والذي يتعلق بالنظام العام وسلامة الأشخاص و الأموال و الصحة العمومية ،المهددين بصورة خطيرة، مع الملاحظ أن هناك خطأ فادح بصياغة المادة 234 هذه و التي جاءت بمعنى فصلت فيه بين النظام و سلامة الأشخاص والأموال والصحة العمويمة عندما تكون مهددة ، في حين أن النص الفرنسي يشير إلى أن التهديد يشمل الجميع أي عندما يكون النظام وسلامة الأشخاص والأموال و الصحة العمومية مهددين وليس الصحة لوحدها مهددة.

أما قانون 1990 فقد عالج بأحكامه المتمثلة في المواد :81 و 82 و 83 الحلول بطريقة تدارك فيه بعض الأخطاء الواردة بقانون 1967 ، فضمن بالمادة 81 الأمن و السلامة العموميين في نفس الوقت واللذان ينظوي تحتهما الصحة العمومية ، فحدد الإختصاص بصورة دقيقة وهذا بالإشارة إلى بلديات الولاية أو جزء منها، في حين أن قانون 1967 فقد نص عموما على البلدية أو البلديات المجاورة والتي عادة قد تتبع ولاية أخرى ولم يتفطن لذالك ؟

إن قانون 1990 قد نص على أن الحلول يجب أن يكون بمقتضى قرار معال لممارسة هذه السلطات ، في حين أن قانون 1967 لم يبين طبيعة النص التنظيمي الذي يجب أن يتخذ في مثل هذه المناسبات ، واكتفى فقط بالإشارة إلى جواز حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.
وعليه فالسؤال الذي يطرح نفسه بعد هذا هو ما هي إجراءات الحلول؟

ثالثا:إجـراءات الـحـلـول.

لقد رأينا سابقا أن الحلول خاضع لنصوص وشروط ، يجب احترامها وفقا لما نص عليه القانون البلدي بأحكامه، ولذلك وجب علينا أن نبين طبيعة هذا التدخل.
فالمؤكد وهو أن السلطة الوصية وقبل قيامها بالحلول، فهي مطالبة بأن تتأكد من أن الهيئة اللامركزية ترفض القيام بذلك، وهذه المعينة تتم في حقيقة الأمر عن طريق الإنذار الموجه لها للقيام بذلك (LA MISE EN DEMEURE) طبقا للمادة 233 من قانون 1967 و المادة : 83 من قانون 1990.

إن قانون 1967 المعدل و المتمم اكتفى فقط بالإشارة إلى إخطار رئيس البلدية بأمره بالتدخل واتخاذ الإجراءات اللازمة ، وهذا من دون منحه أي أجل يذكر، في حين أن قانون 1990 و بالمادة 83 فقد نص على ذالك صراحة بقوله:
{ بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار} ، في حين أنه لا يمكننا التأكد من أن المجلس الشعبي البلدي يرفض الإنصياع للقانون ، سوى عن طريق الإنذار الموجه له من قبل الوالي ، ومن ثم القيام بعدها و المبادرة بإجراءات الحلول القانوني.
كما أنه من المفروض أن السلطة الوصية ، لا تبادر بالحلول محل الهيئة اللامركزية إلا بعد بقاءها على نفس الوضعية الأولى في رفضها القيام باتخاذ ما يجب من مبادرات أو قرارات أي أعمال تقع على عاتقها وجوبا وترفض القيام بها، وإلا فالإنذار لوحده ومن دون التأكد من موقف الهيئة اللامركزية وتقاعسها أو رفضها حقا القيام بالإلتزامات هذه ، فلا يكفي لوحده.
إن ما تجدر ملاحظته هو أن النصوص القانونية لم تحدد لنا الطريقة أو الصورة أو الشكلية التي يتخذها الإنذار، وترك حرية التصرف للسلطة الوصية وفقا لما تراه ، ولكن بشرط أن يكون هذا ضمن أجل معين ، يلجأ بعده للحلول.
كما أن القانون البلدي وبمادته 83 فهو قد سكت عن تحديد مدة الأجل الممنوح للسلطة الوصائية في تدخلها وحلولها محل الهيئة اللامركزية وعن قصد ، بل و يظهر أنها قد تركت للسلطة التقديرية للسلطة الوصائية في أنها تقيم وفقا لما تراه هي كمدة زمنية يمكن لها منحها لها.
توجيه الهيئة اللامركزية إلى تقصيرها وانذارها إذا تأخرت أو قصرت في تنفيذ تلك الإلتزامات القانونية ، ويتعين أن يكون الإنذار واضحا في اتجاه نية السلطة الوصائية إلى التدخل ، وفي حالة عدم تعجيل الهيئة اللامركزية في الوفاء بالتزاماتها القانونية.(1)
ولقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى تقرير أن عدم وجود الإنذار يعيب إجراء الحلول.
(مجلس الدولة الفرنسي في 17 مارس 1911)(2)
كما أن سلطة الحلول تنتهي صلاحيتها ببلوغ الهدف المنشود من الحلول.(3)

---

(1) أنظر: الدكتور: محمد محمد إبراهيم رمضان. المرجع السابق.ص388.

(2)Voir : F.BENOIT.op cit,302-32

(3)voir : M.MELLERAY.op,cit.p210.174.

بقي أن نتساءل بعد هذا عن آثار الحلول و نتائجه؟

رابعا :الآثـار الـقـانـونـيـة لـلـحـلـول.

قبل التطرق للآثار القانونية للحلول ، يجب أن نتساءل ثانية، هل سلطة الحلول سلطة تقديرية أم اختصاص مقيد؟

إن الحلول وسيلة وصائية مباشرة اذ يسمح للسلطة الوصائية بالتدخل في الحياة القانونية للهيئات اللامركزية ومراجعة ما تقوم بها من أعمال ، والتدخل نيابة عنها اذا قصرت في القيام ببعض واجباتها وأعمالها. وهنا يبرز الفرق بين تلك الوسيلة الوصائية وما عداها من وسائل ، مثل الإذن و التصديق فبينما تقوم هذه الوسائل بالتدخل غير المباشر عن طريق مراجعة قرارات الهيئات اللامركزية ، فإن تلك الوسيلة تتيح لسلطة الوصاية التدخل المباشر بإحلال إرادتها محل إرادة الهيئة اللامركزية. (1)

إنه وسيلة وصائية ذاتية إذ تقوم السلطة المركزية بالتدخل المباشر من دون حاجة إلى شكوى أو تظلم بالحلول محل الهيئة اللامركزية المقصرة عن أداء عملها.(2)

وهذا على العكس لما هو منصوص عليه بقانون البلدية الفرنسي الذي يجيز لرئيس العمالة - le préfet – في أنه إما يباشر سلطة الحلول بنفسه أي شخصيا أو أنه يكلف مندوبا خاصا عنه ، للقيام بإجراءات الحلول بدلا عنه.

ومن هنا و بالرجوع إلى نصوص قانون البلدية وباستقرائها، نستنتج بأنها اختصاص مقيد خاضع في استعماله إلى نصوص تشريعية واردة على سبيل الحصر وبصورة آمرة ، لا يجوز مخالفتها.

كما أن الأعمال التي تقوم بها السلطة في إطار تدخلها وحلولها محل الهيئة اللامركزية تعتبر بمثابة الأعمال التي تقوم بها السلطة اللامركزية نفسها ولفائدتها.

وعليه وانطلاقا من كل ما سبق التطرق له ومناقشته أعلاه ، فإنه بقي لنا أن نعرف ونحدد المسؤوليات ، في حالة حدوث أضرار من جراء سلطة الحلول، فيا ترى من يتحمل تبعات ذلك ، هل هي الهيئة المحلية أم السلطة الوصائية ؟ وهذا ما سنستعرضه بعد الإنتهاء من دراسة الإستثناءات الوارد على سلطة الحلول.

---

(1) أنظر: الدكتور: محمد محمد إبراهيم رمضان. المرجع السابق. ص.386 .

(2) أنظر: الدكتور: محمد محمد إبراهيم رمضان. المرجع السابق. ص 387.

ومن هنا و بالرجوع إلى نصوص قانون البلدية وباستقرائها، نستنتج بأنها اختصاص مقيد خاضع في استعماله إلى نصوص تشريعية واردة على سبيل الحصر وبصورة آمرة ، لا يجوز مخالفتها.
كما أن الأعمال التي تقوم بها السلطة في إطار تدخلها وحلولها محل الهيئة اللامركزية تعتبر بمثابة الأعمال التي تقوم بها السلطة اللامركزية نفسها ولفائدتها.
فالقرارات المتخذة لتأمين سير المصالح العامة المحلية ، نتيجة لآمتناع الهيئات اللامركزية عن القيام بجزء من التزاماتها القانونية فهي تكون لحساب وعلى مسؤولية الهيئة اللامركزية، حتى وإن كان ظاهرها يتعارض مع حرية الهيئة اللامركزية واستقلالها، وقد يولد حتى نوعا من الحساسية اتجاه المرز بخصوص هذا التدخل برغم شرعيته، لذلك فقد أنيط بأحكام صريحة مضبوطة ودقيقة وهذا منعا للتعسف وحماية للنظام القانوني الذي الذي تتمتع به الهيئة اللامركزية كجهة تتمتع بالإستقلال.
فتدخل الوصاية وحلولها محل الهيئة اللامركزية ، يتم كله باسمها و لصالحها ، وأن كل الأعباء الناتجة على ذلك ، فالسلطة اللامركزية هي التي تتحملها ، فالمسؤولية هنا هي مسؤولية السلطة اللامركزية.

خامسا:الإسـتـثـنـاء فـي حـالات الـحـلـول.

لقد سبق وأن بينا أعلاه أن أحكام الحلول المبينة بالقانون البلدي وكقاعدة عامة قد وردت بالمواد : 81 و 82 و 83 من قانون 1990 الواردة على سبيل الحصر، وأشرنا بالمناسبة أن الحالات الإستثنائية الخاصة بالحلول أو بالأحرى التي ظهرت لنا وهي تلك المبينة بأحكام المواد : 154 و 155 و 156 من قانون البلدية ،والتي سنتناولها تبعا.

لقد نصت المادة 154 على :
(يمكن الوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا للتشريعات السارية المفعول)

أما المادة 155 فقد نصت على:
(عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة عشر(15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس، الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون عشرة (10) أيام.
وإذا صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائيا.)

أما المادة 156 فتنص:
(عندما يبين تنفيذ الميزانية عجزا يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية. وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي اتخاذها الإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر)

إن المتأمل في أحكام هذه المواد ، يلاحظ وفي ما يتعلق بالميزانية وضبطها و التصويت عليها وتنفيذها ، يبرز فيها التحكم الكلي للوالي وأنه ممثل الجهاز التنفيذي القوي ، أين منحت له كلمة الفصل ولو بصورة استثنائية في مجال الحلول بدون قيد ولا شرط.

إلا أن المثير للجدل بأحكام المواد المشار اليها أعلاه وهي أن الوالي عندما يعيد هذه المداولة للمجلس الشعبي البلدي، فهو يأمره فيها بإعادة النظر من جديد في الموقف الذي اتخذه بخصوص الميزانية هذه ، وبالتالي فلا بد للمجلس أن ينعقد في اجتماع جديد ويعرض للنقاش من جديد الميزانية هذه، ويقوم بالتصويت عليها من جديد هذا في ظرف 10 أيام – غضون 10 أيام – وفي هذه الحالة يقوم الوالي بضبطها مكان الهيئة المحلية.
كما أن الذي لا أثر له بأحكام هذه المواد وهو وجوب تسبيب قرار الوالي القاضي بإرجاع المداولة الخاصة بضبط الميزانية للهيئة المحلية ، والتي على ضوئها يتسنى لها معالجة الموقف وتدارك الوضع ؟
لأن النص وبالصياغة التي ورد بها فهي قد جاءت بصياغة مقتضبة وعامة وآمرة؟
في حين أن الأمر يستوجب نوع من المرونة و المداهنة لأن الأمر أولا وأخيرا يتعلق بسلطة هيئة محلية مستقلة.
فإرجاع الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولة المتعلقة بالميزانية ، يجب أن يكون قبل انتهاء أجل 30 يوما من تاريخ إيداعها وإلا أصبحت نافذة بحكم القانون، لأنها بعد سكوت الوالي في الرد عنها تصبح مكتسبة للمصادقة الضمنية، وهذا عملا بأحكام المادة:42 من القانون البلدي لسنة 1990 والتي تنص:
(لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:
- الميزانيات و الحسابات.
– احداث مصالح ، ومؤسسات عمومية بلدية.)
أي أن هذه المداولة تستوجب التصديق الصريح للوالي وأنه في حالة انتهاء أجل الثلاثين (30) يوما من تاريخ إيداعها و الموضوع على الإشعار بالإستلام ، فتصبح نافذة بقوة القانون وهذا طبقا للمادة 41 من القانون البلدي.
لهذا كان لزاما على الوالي أن يرجع المداولة هذه لرئيس المجلس الشعبي البلدي قبل انتهاء الأجل القانوني وهذا مع التذكير بأن هذه الآجال تحسب كاملة ، ومن جهة أخرى

فعملية الإرجاع للمداولة موضوع الخلاف ، يوقف تنفيذها نهائيا، فالمجلس سيشرع في المداولة من جديد وعرض المسألة على المجلس ليعيد النظر ويناقش الأمر وبعدها يصوت وفقا لما نص عليه القانون من شروط وأحكام، تمت مناقشتها سابقا بخصوص صحة المداولات.

غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل يجوز للهيئة المحلية أن تطعن في موقف الوالي هذا الرامي إلى رفض المصادقة على المداولة وإرجاعها؟

وما هي طبيعة الإجراءات التي يمكن للهيئة المحلية أن تتخذها ؟

وللإجابة على هذا نشير أن قانون البلدية لم ينص على مثل هذه الحالة أصلا ولم يتطرق لها بمختلف أحكامه ، كما أننا ومع الأسف الشديد فقد سعينا مع بعض بلديات الجزائر وضواحيها ، للإستفسار حول هذه الوضعية، إن كان قد حدث وأن رفض المجلس التصويت من جديد على مداولة ضبط الميزانية التي أرجعها الوالي لهم وطلب إعادة النظر فيها؟ وما كان موقف المجلس؟ فالجواب، كان بلا وأنهم لم يصل إلى علمهم مثل هذه الحالة وأنها لا ولم تحدث.

وبالتالي ما يسعني سوى القول بأنه وانطلاقا من المبادئ العامة ومن القانون البلدي ،فإنه يجوز الطعن في كل القرارات الصادرة عن السلطة الوصائية، أسواء ما تعلق منها بالمصادقة الصريحة على المداولات أو الصادقة الضمنية أو قرارات الرفض ، عن طريق دعاوي تجاوز السلطة أمام الجهة القضائية المختصة.

سادسا: منـازعـات الحـلـول.

إنه إذا كان المبدأ العام هو جواز الطعن بالإلغاء في قرارات السلطة الوصائية الخاصة بالحلول من كل ذي مصلحة ؟ لأن السلطة الوصائية أثناء تدخلها باتخاذ القرارات اللازمة محل الهيئة المحلية المتقاعسة أو المقصرة أوبالأعمال المرتبطة باختصاص الهيئة المحلية كما سبق وأن أشرنا له سابقا، فهي تتم باسم الهيئة المحلية كما لو كانت صادرة عنها.

وصحيح أنه إذا كان الحلول خارج عن الإطار المحدد له قانونا، يشكل إساءة لاستعمال السلطة ، ويجب الطعن فيه .إلا أن الإشكال المطروح هو: هل في مثل هذه الأوضاع يمكن للهيئة المحلية أو اللامركزية أن تطعن في ذلك لأسباب ما ؟

علما بأن العمل أو القرار المتخذ باسمها ونيابة عنها قد صدر من قبل السلطة الوصائية باسمها ولحسابها. أي وبمعنى آخر كأننا نتساءل: وانطلاقا من هذه الإشكالية هل للهيئة اللامركزية أن تطعن في قراراتها ؟

لأنه سبق وأن أشرنا إلى أن هذه القرارات أو الأعمال تمت واتخذت باسم الهيئة المحلية بدلا عنها من قبل الجهة الوصائية ؟

ثم أنه كذلك ومن باب تحديد المسؤوليات ، لو أن السلطة الوصائية وحال تدخلها في إطار أحكام الحلول ، ترتكب خطأ ما وأن هذا الخطأ يرتب أضرارا وآثار جانبية أخرى ، فيا ترى من يتحمل تبعات ذلك ؟ هل هي السلطة الوصائية أم الهيئة المحلية؟

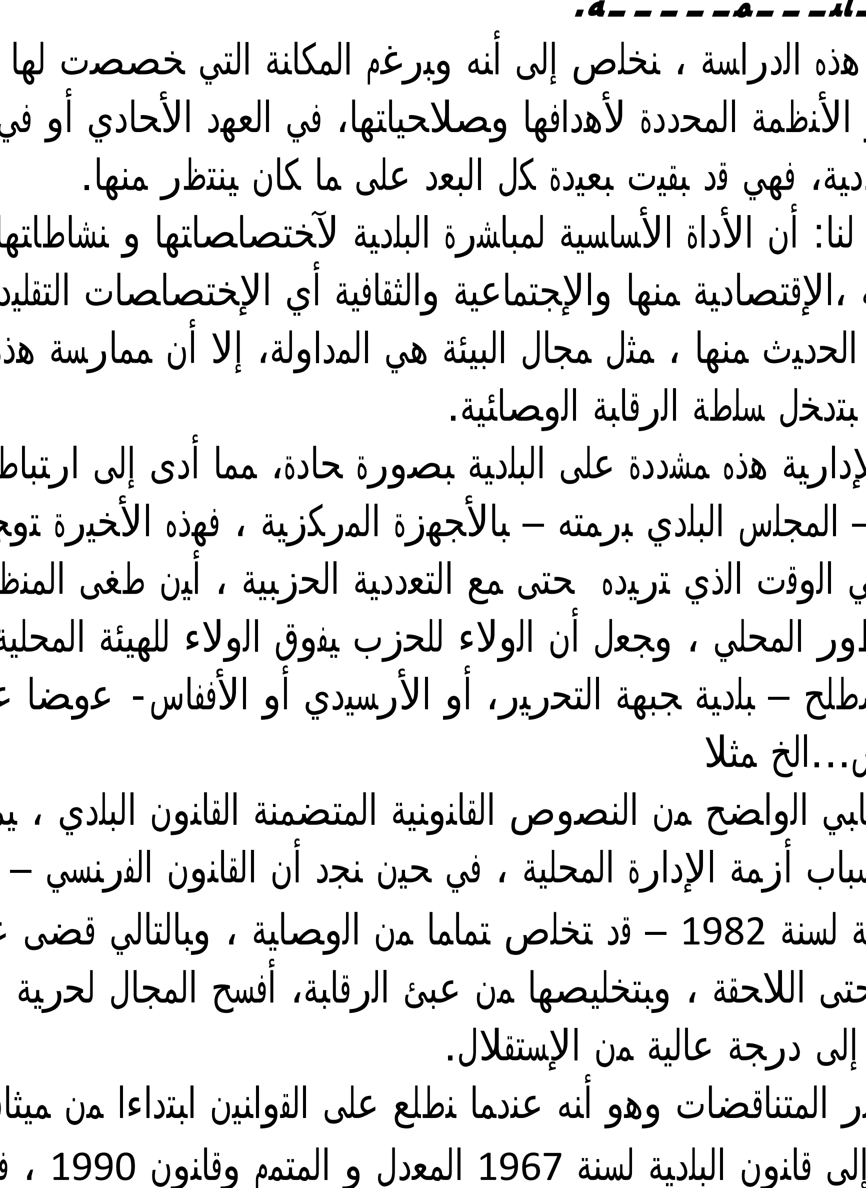
إنه ومع الأسف الشديد وبالرجوع إلى أحكام القانوني البلدي ، نجد خلوه التام من أي مادة تخص تحديد المسؤوليات في حالة وجود خطأ من قبل السلطة الوصائية ومن يتحمل جبر الضرر، أي ترتيب الجزاءات بخصوص هذه الأعمال المرتبة للمسؤولية. ولا حتى أي موقف يذكر لقضائنا ، ولا حتى مختلف الهيئات المحلية التي تقربنا منها فليس لديها أية معلومات أو معطيات بخصوص الموضوع، بل الغريب في الأمر وهو أنهم لا يرون أي فرق في تحديد المسؤوليات ما دام أن خزينة الدولة هي من يدفع.
أما بخصوص القضاء الفرنسي ، فقد عرف تدرجا في المواقف قبل أن يستقر على رأي واحد استقر عليه القضاء بعدها مشكلا اجتهادا مستقر، فهو في البداية أقر بأنه لا يمكن لصاحب القرار أن يطعن فيه أمام القاضي الإداري – مجلس الدولة: 04 مارس 1932 قاسترو ومن معه- وهذا على أساس أن هذا القرار الصادر عن السلطة الوصائية هي وحدها من يمكنها الدفاع عنه – مجلس الدولة :01. 04. 1938 - . (1)
إلا أنه وبعد فترة من الزمن تراجع عن هذا الموقف وأقر بعدها بأن يمكن الطعن في قرارات الحلول من قبل الهيئة المحلية – مجلس الدولة الفرنسي :14. 11. 1957. رئيس عمالة بوش دي رون ضد / السيدة سوبيران.(2)
ولهذا وانطلاقا من مبدأ تحديد المسؤوليات فقد سعى مجلس الدولة في أنه يوافق في نفس الوقت بين مصالح الهيئة المحلية من جهة والسلطة الوصائية ، وهذا عن طريق وضع مبدأ أن المسؤولية تقع على عاتق الهيئة التي تم باسمها العمل ، ويمكن الأخذ بمسؤولية الوصائية في حالة وجود خطأ جسيم- une faute lourde - تكون قد ارتكبته.(3)
وهذا ما جعل لاحقا أن القضاء يستقر عليه. غير أن الإشكال الذي بقي محل سؤال هو : في ماذا يتمثل الخطأ الجسيم في مثل هذه الفرضية ؟ (4) لأنه حقيقة لم يفصل فيها.
en quoi peut précisément consister une faute lourde dans cette hypothèse ?

وعليه وبرغم أن القضاء الفرنسي قد فصل في مسألة تحديد المسؤوليات في حالة ارتكاب السلطة الوصية، ويكون قد رتب آثار، يجب التعويض عنه و جبرها ، أثناء عملية تدخلها في إطار سلطة الحلول ، في أنه يقع على عاتق السلطة الوصائية مسؤولية التعويض وليس الهيئة المحلية ، التي آتخذ القرار باسمها أو العمل لفائدتها ، شريطة أن يكون ال خطأ جسيما وإذا كان بسيطا ، فيقع عبئ ذلك على الهيئة المحلية ، غير أن الإشكال بقي مطروحا بخصوص تحديد طبيعة الخطأ الجسيم ، أما قضاءنا فلا نعلم له موقفا ولا مشرعنا نصا؟.

---

(1) Et (2) voir : M.MELLERAY.op .cit.p 212

(3)Et (4) voir :M.MELLERAY.OP.CIT.p 214



الـخـاتـمـة.

من خلال هذه الدراسة ، نخلص إلى أنه وبرغم المكانة التي خصصت لها البلدية في القوانين و الأنظمة المحددة لأهدافها وصلاحياتها، في العهد الأحادي أو في التسعينات مع بداية التعددية، فهي قد بقيت بعيدة كل البعد على ما كان ينتظر منها.

فقد اتضح لنا: أن الأداة الأساسية لمباشرة البلدية لآختصاصاتها و نشاطاتها المتعددة و المختلفة ،الإقتصادية منها والإجتماعية والثقافية أي الإختصاصات التقليدية المعترف بها لها وحتى الحديث منها ، مثل مجال البيئة هي المداولة، إلا أن ممارسة هذه الآلية مقيدة بما يسمى بتدخل سلطة الرقابة الوصائية.

فالرقابة الإدارية هذه مشددة على البلدية بصورة حادة، مما أدى إلى ارتباط النواب المحليين – المجلس البلدي برمته – بالأجهزة المركزية ، فهذه الأخيرة توجهها كيفما شاءت وفي الوقت الذي تريده حتى مع التعددية الحزبية ، أين طغى المنظور السياسي على المنظور المحلي ، وجعل أن الولاء للحزب يفوق الولاء للهيئة المحلية وأدى إلى إفراز مصطلح – بلدية جبهة التحرير، أو الأرسيدي أو الأففاس- عوضا عن بلدية القبة أو الحراش...الخ مثلا

فالقيد الرقابي الواضح من النصوص القانونية المتضمنة القانون البلدي ، يمكن اعتبارها من أهم أسباب أزمة الإدارة المحلية ، في حين نجد أن القانون الفرنسي – قانون اللامركزية لسنة 1982 – قد تخلص تماما من الوصاية ، وبالتالي قضى على الرقابة السابقة وحتى اللاحقة ، وبتخليصها من عبئ الرقابة، أفسح المجال لحرية البلدية وإلى دمقرطتها إلى درجة عالية من الإستقلال.

إن من أكبر المتناقضات وهو أنه عندما نطلع على القوانين ابتداءا من ميثاق البلدية ووصولا إلى قانون البلدية لسنة 1967 المعدل و المتمم وقانون 1990 ، فنجد الدور والأهمية المولاة لها من أجل دفع عملية الرقي والتقدم إلا أنه وعندما ننزل إلى الميدان ونعاين الواقع المعاش ، فإننا نصطدم بواقع مر وأليم ، أين نعاين فقدان النصوص لقيمتها ومصداقيتها.

إن النصوص القانونية وكقاعدة عامة ، لا تطبق فعلا ولا تترجم إلى واقع يمكن من تحويلها إلى حقائق فعالة ونتائج ملموسة ، أين تصل حقا إلى خدمة المواطن كهدف أول وأخيرا،وبه تتمكن من تحقيق الرفاهية الإجتماعية والإقتصادية ، وهذا ما يؤكد وجود التباين الكبير في السياسات التنموية المختلفة المنظر لها و المكرسة بالنصوص المختلفة والواقع المرير المعاش ،و دون أن ننسى أهم المعوقات إن لم أقل على رأسها ، وهو الإمكانيات المالية التي تجعل من البلدية وبدون مبالغة طفيلية على المركز، لأن المركز أراد ذالك وليس في نيته تغيير ذالك ،فالتغيير الحقيقي يبدأ من الأعلى وهذا انطلاقا من توفر النية الحسنة و الإرادة الفعالة الحقيقية.

وهنا أشير إلى أحكام أحد أهم النصوص التنظيمية الجميل و الرائع الذي صدر في نهاية الثمانينات، ولكنه معطل ولا أثر له يذكر من الناحية العملية، إلى درجة أنه وبرغم سريان مفعوله إلى اليوم فهو مجهول في الوسط الإداري أي لدى الإدارات العامة ؟
إنه المرسوم الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن،فمن الناحية العملية ، نجد أن المواطن تائه بين مختلف المصالح ، كالتائه في الصحراء، فلا استقبال حسن ولا توجيه بالمستوى المطلوب إن لم نقل وبدون تحفظ لا توجيه أصلا،نجد أنه منصوص بهذا التنظيم وبصريح النص:
(يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وتحفظ كرامته، ويجب أن تكون علاقتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف و الكياسة)(1)
هذا عن التعامل مع المواطن وأما بخصوص الإعلام فالنص كذالك صريح ولا يحتمل تفسيرا آخر:
(يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات و التدابير التي تسطرها، وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر) (2)

وهنا أفتح قوسين من أجل إبراز البعد الزمني و المكاني بين أحكام هذه المادة وبين ما يجري في الواقع وهذا بأخذ مثال على ذالك، يتعلق بمختلف الإشارات التي تضعها البلديات في طرقها المختلفة ومن دون إخطار المواطن ولا إعلامه،بالتغيير على مخطط السير، وما هي إلا أن يجد نفسه أمام إشارة ممنوع المرور، قبالة الشرطي الذي لا يتوانى في تحرير مخالفة له ، هو في حقيقة الأمر غير مسؤول عنها وتعود مسؤوليتها للبلدية.
أما من بين أهم الأحكام التي كانت تسعى لوضع حد للبيروقراطية الخانقة للمواطن فهو ما ورد بأحكام هذه المادة التي تنص :
(يجب على الإدارة أن تحرص لتكون الأوراق التي تطلب من المواطنين محدودة العدد، تقتصر على الوثائق اللازمة لدراسة الملف دون أن تطلب على أية حال وثائق لا يطلبها التنظيم الجاري به العمل.كما يجب أن عليها أن تقوم مقام المواطن كلما كان ذالك ممكنا، فتتصل مباشرة بالمصلحة أو الهيئة المعنية للحصول على المعلومات التي تراها ضرورية لدراسة الملف المعروض عليها)(3) فشتان مابين الثرى و الثريا.... !!!

إضافة إلى ماسبقت إليه الإشارة أعلاه وليس من باب الإعادة، فمن خلال دراستنا هذه وانطلاقا من العلاقة التي تربط الهيئة المحلية بالسلطة الوصائية ، نلاحظ إحاطة هذه

---

(1)و (2) و(3) أنظر المواد: 03 و 08 و22 من المرسوم 88 – 131 المؤرخ في: 04 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن.
الجريدة الرسمية رقم 27 المؤرخة في: 06 يوليو 1988، ص: 1013.

الأخيرة بقيد الوصاية الذي يخنق أنفاسها ولا يسمح لها بالحركة على النحو اللازم وفقا لما تقتضيه ظروف الحال، نظرا للتطورات التي عرفتها المجتمعات في شتى المجالات من جهة ومن جهة أخرى يبرزلنا ظاهريا مدى اتساع اختصاصات البلدية وتدخلها في جل الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية و الثقافية وغيرها ، ومدى بعدها الكلي عمليا في قيامها حقيقة بهذاالكم الهائل من الإختصاصات ، إن لم نقل هذا الحمل الكبيروهذا بسبب المعوقات المختلفة والتي على رأسها سلطة الوصاية التي باتت تشكل هاجسا للهيئة المحلية.

كما أن الملفت للإنتباه وهو يظهر أن عدم إدراك المندوبين المحليين لدورهم الكبير كممثلين للشعب ومفوضين عنه ، أدى إلى عدم استعمالهم لسلطاتهم بالمجلس الشعبي كما ينبغي وفي المقابل نجد أن المواطنين بعيدين كل البعد عن الساحة ولا يعلمون ما يجري ببلاديتهم ، وهذا عن قصد أو بسبب سياسة الإقصاء التي تمارسه البلدية اتجاههم ، أين يلاحظ انفصام العلاقة بين المواطنين وممثليهم،هؤلاء الذين لا يبرزون إلا في موسم الإنتخابات.

إنه وكما يقول ميشيل ديبوي : ***إن الضعف في القمة يرجع إلى الضعف في الأساس و الأساس السليم هو إدارة محلية تتدفق فيها الحياة،*** إلا أن الواقع المر هو أن الإدارة المحلية عندنا ليست بالمستوى المطلوب ، فهي قد تفشت فيها البيروقراطية الخانقة ، تسير بدون أهداف ولا يحكمها أي منطق ، دورها ينحصر في تسليم شهادات الميلاد وعقود الزواج والوفيات ، تعيشها حاضرها بدون مستقبل......لذالك أصبح من بين المستعجلات إعادة الإعتبار للإدارة المحلية والموظف المحلي من جهة أخرى وفق منظور جديد يتماشى و التطورات ويدرك أنه لا حاضر بدون مستقبل .

وعلى ذلك فإن المفهوم الحديث للإدارة المحلية طبقا للمتغيرات الإجتماعية و السياسية الحديثة يقوم على أساس:

1- كفالة حرية الجماعات وتفجير طاقات أفرادها لتأكيد مبادأتهم بالعمل للصالح العام.

2- توثيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود الحكومية في أداء الخدمات اللازمة للمواطن.

3- تحقيق ملائمة النظم للجماعات بدلا من ملائمة الجماعات للنظم.(1)

وأن كل هذا لا يتأتى إلا عن طريق رد الإعتبار للمواطن و الهيئة المحلية في نفس الوقت وهذا بإشعار كل واحد منهم بأهميته ودوره الريادي في المجتمع وأن التقدم و الرقي يبنى بسواعد أبناء الوطن الواحد ، متى شعروا وأمنوا بذالك ، إيمانا راسخا وأن رحلة الألف ميل تبدأ بخطوة.

---

(1) أنظر. مصطفى الجندي . المرجع السابق.ص 109.

قـائـمـة الـمـراجـع.

- الدكتور سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة- دار الفكر العربي 1975.

- الدكتور خالد قباني : اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان.منشورات عويدات ومنشورات بحر المتوسط.لبنان. 1981.

- الدكتور: زين العابدين بركات- مبادئ القانون الإداري- مطبعة رياض.دمشق.1979.

- الدكتور: محمد كامل ليلة – الرقابة على أعمال الإدارة :(الرقابة القضائية) دار النهضة العربية للطباعة و النشر. 1968.

– الدكتور: زهدي يكن : التنظيم الإداري.دار الثقافة بيروت.

– إبراهيم النجار و أحمد زكي بدوي ويوسف شلالا. القاموس القانوني. مكتبة لبنان . 1983.

- الدكتور:محمد محمد إبراهيم رمضان. الوصاية على الهيئات المحلية
- رسالة دكتورة في الحقوق.جامعة عين شمس. كلية الحقوق.

– شيهوب مسعود.أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية بالجدزائر.1986.

–الدكتور: عوابدي عمار- فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة - رسالة دكتورة.معهد الحقوق و العلوم الإدارية.

– رشيد خلوفي: قانون المنازعات الإدارية.- شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل- ديوان المطبوعات الجامعية. 2001.

– الدكتور:عمر محمد مرشد الشوبكي : مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن. نشريات المنظمة العربية للعلوم الإدارية.1981.

- الدكتور: خالد سمارة الزعبي.تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها. منشأة المعارف بالإسكندرية.1984.

- مصطفى الجندي: الإدارة المحلية واستراتيجيتها. منشأة المعارف بالإسكندرية.1987.

- الدكتور: حسين عثمان محمد عثمان. أصول القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية.الإسكندرية.2004.

- الدكتور: مازن ليلو راضي. القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية.الإسكندرية.2005.

- الدكتور: هاني علي الطهراوي. القانون الإداري. دار الثقافة.عمان.2001.

- الدكتور: صالح فؤاد. مبادئ القانون الإداري الجزائري. دار الكتاب اللبناني . مكتبة المدرسة.1983.

- الأستاذ الدكتور:محمد الصغير بعلي. القانون الإداري.-* التنظيم الإداري * النشاط الإداري.- دار العلوم للنشر و التوزيع.2004.

قـــائـــمـــة الـــنـــصـــوص الـــقـانـــونـــيـــة والـــنـــظـــيـــمـــيـــة.

- الميثاق الوطني. الجريدة الرسمية رقم : 61 الصادرة في: 30 يوليو 1976.

- دستور: 1963 . الجريدة الرسمية رقم: 64 الصادرة في: 10 سبتمبر 1963.

- دستور: 1976 . الجريدة الرسمية رقم: 94 الصادرة في : 24 نوفمبر 1976.

- دستور : 1989 .الجريدة الرسمية رقم: 09 الصادرة في : 01 مارس 1989.

- دستور: 1996 . الجريدة الرسمية رقم : 76 الصادرة في: 08 ديسمبر 1996.

- ميثاق البلدية .الجريدة الرسمية رقم: 06 الصادرة في: 18 يناير 1967.

- الأمر 67 - 24 المؤرخ في : 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي.
الجريدة الرسمية 06 الصادرة في: 18. يناير 1967.

- قانون رقم : 85 – 05 المؤرخ في : 19 ديسمبر 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها.
الجريدة الرسمية رقم : 08 الصادرة في : 17 فبراير 1985.

- قانون 81 – 09 المؤرخ في: 04 يوليو 1981 يعدل و يتمم الأمر:
67- 24 المؤرخ في: 18 يناير 1967 و المتضمن القانون البلدي.
الجريدة الرسمية رقم: 27 الصادرة في: 07 جويلية 1981.

- قانون 90 – 08 المؤرخ في: 17 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية.
الجريدة الرسمية رقم: 15 الصادرة في: 11 أبريل 1990.

- قانون 90 – 09 المؤرخ في: 17 أبريل 1990 يتعلق بالولاية.
الجريدة الرسمية رقم: 15 الصادرة في: 11 أبريل 1990 .

- قانون 90 – 29 المؤرخ في : 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية.
الجريدة الرسمية رقم : 52 الصادرة في : 02 ديسمبر 1990 .

- قانون رقم 88 – 08 المؤرخ في : 16 يناير 1988 المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة العمومية.
الجريدة الرسمية رقم :04 الصادرة في: 27 يناير 1988 .

- قانون 89 – 02 المؤرخ في : 07 فبراير 1989 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك.
الجريدة الرسمية رقم : 06 الصادرة في : 08 فبراير 1989.

- القانون العضوي رقم 97 – 07 المؤرخ في: 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.
الجريدة الرسمية رقم : 12 الصادرة في: 06 يناير 1997 .

- قانون رقم 98 - 04 المؤرخ في :15 يونيو 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي.
الجريدة الرسمية رقم : 44 الصادرة في: 17 جوان 1998 .

- قانون رقم : 01 – 19 المؤرخ في : 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها.
الجريدة الرسمية رقم : 77 الصادرة في : 15 ديسمبر 2001 .

- قانون رقم : 03 – 10 المؤرخ في : 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في التنمية المستدامة.
الجريدة الرسمية رقم : 43 الصادرة في :20 يوليو 2003 .

- أمر رقم : 05 – 03 المؤرخ في : 18 يوليو 2005 يتمم القانون رقم : 90 – 08 المؤرخ في: 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية.
الجريدة الرسمية رقم : 50 الصادرة في: 19 يوليو 2005 .

- أمر رقم : 06 – 03 المكؤرخ في : 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.
الجريدة الرسمية رقم : 46 الصادرة في : 16 يوليو 2006 .

- مرسوم اشتراعي رقم : 118 المؤرخ في : 30 يونيو 1977 المعدل والمتمم الخاص بقانون البلدية اللبناني.

- المرسوم 81 – 380 المؤرخ في : 26 ديسمبر 1981 يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية.
الجريدة الرسمية رقم : 52 الصادرة في : 29 ديسمبر 1981 .

- مرسوم 82 – 31 المؤرخ في : 23 يناير 1982 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة.
الجريدة الرسمية رقم : 04 الصادرة في : 26 يناير 1982 .

- مرسوم 88 – 131 المؤرخ في : 04 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين المواطن و الإدارة.
الجريدة الرسمية رقم : 27 الصادرة في : 06 يوليو 1988.

- مرسوم تنفيذي رقم : 92 – 138 المؤرخ في : 07 أبريل 1992 يعدل المرسوم التنفيذي رقم : 90 – 285 المؤرخ في : 29 سبتمبر 1990 و الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها.
الجريدة الرسمية رقم : 27 الصادرة في : 12 أبريل 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 94 – 215 المؤرخ في : 23 يوليو 1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.
الجريدة الرسمية رقم : 48 الصادرة في : 27 يوليو 1994.

قـائـمة الـمراجع باللـغة الفـرنسـية

- André de Laubadere : traité du droit administratif
Librairie générale de droit et de jurisprudence (L.G.GD.J) 1980
- Jean Rivero : droit administratif, Thémis, Précis Dalloz 7eme édition 1975.
- Georges Vedel : droit administratif, Thémis, Presses universitaires de France 1973.
Georges Perisier : Droit administratif, mémento Dalloz1975.
- Charles Debasche institutions et droit administratif:
1- les structures administratives.
2 - l'action et le contrôle administratif.
Themis - presses universitaires de France 1978.
- Charles Debasche science Administrative 4eme edition ,Precis Dalloz1980.
- Marcel Waline : Précis de Droit administratif , édition Monte Christieu 1969
- René Hostion : procédures de forme de l'acte administratif unilatéral en droit français , L.G.D.J 1975.
-Jean Marie Breton : le contrôle de l'état sur le continent Africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement) bibliothèque africaine et malgache: droit sociologie, politique et économie 1978)
- Pierre Bouffard : le contrôle des délibérations du conseil municipal , 2eme édition 1966)
- Jean Marie Breton : l'état et les collectivités locales, L.G.D.J 1978.
- Guy Mellary: la tutelle de l'état sur la commune.
- François Paul Benoit : les collectivités locales .Dalloz 1982.
-Ahmed Mahiou : cours d'institutions administratives , OPU1980
- Jean de Savigny : l'état et les collectivités locales, Dalloz1975.
-Françis Paul Benoit: le droit administratif français.

- Procédures et formes de l'acte administratif unilateral en Droit français- René Hostiou L.G.D.J 1975.
- Jean Marie Breton - le contrôle de l'état sur le
continent africain - (construction d'une théorie des contrôles

administratifs et financiers dans les pays en vue de développement) - bibliothèque africaine et malgache: Droit , sociologie Politique et économie ,1978.
- André de Lambadere : traité de Droit administratif, L.G.D.J. 1980,8eme édition .
- Jean Rivero : Droit administratif - Précis Dalloz 7eme édition , 1975-23, le contrôle administratif en régime de centralisation et en régime décentralisé .
- Georges Vedel : Droit administratif -Themis, Presses universitaires de France1973.
- George Vignes : Droit administratif , Mémento Dalloz - 1976
- Marcel Waline: Précis de Droit administratif, édition Monte Christieu 1969, P516.
- Charles Debasche , instruments et droit administratif
    - les structures administratives.
    - l'action et le contrôle administratif
Thémis , Presses universitaires de France,1978
- Charles Debasches : science administrative , 4eme édition , Précis Dalloz 1980, P694

Revues spécialisées (articles)
- Claude Henri Vignes : le pouvoir de substitution.
Revue de Droit public (R.D.P) 1960.
- Yves Madiot : la dissolution des conseils municipaux.
Revue de Droit public (R.D.P.)1974
- J.S : la nullité de droit des délibérations des conseils municipaux .
Actualité juridique - Droit administratif(A.J.D.A) 1964.
- Giuseppino Treves: les contrôles administratifs et financiers à l'intérieur de l'administration de l'état , revue internationale de science administrative, de l'état , Vol XXXV ,1969,numéro 4editée par l'Institut internationale des sciences administratives , Bruxelles
- Jean Pierre Jarnevic : annales de la faculté de droit et de science politique de Clermont - opportunité - légalité - tutelle
- vivre ensemble –rapport de la commission de développement des responsabilités locales.la documentation française.1976.